

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARIA HELENA NEGREIROS DE OLIVEIRA

**O DIRIGENTE PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO
INTEGRAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciências Humanas e Sociais sob orientação
da Prof.^a Dr.^a Ana Keila Mosca Pinezi.

SANTO ANDRÉ

2013

MARIA HELENA NEGREIROS DE OLIVEIRA

**O DIRIGENTE PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO
INTEGRAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Essa dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Humanas e Sociais no Curso de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC.

Santo André – SP, 28 de Novembro de 2013

Prof.^a Dra. Ana Keila Mosca Pinezi
Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Ana Keila Mosca Pinezi
Universidade Federal do ABC

Prof. Dra. Lucia Velloso Mauricio
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Sidney Jard
Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. Claudio Luis C. Penteado
Universidade Federal do ABC

DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO ÀS OBSERVAÇÕES

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

Santo André, ____ de _____ de 2014.

Assinatura do autor: _____

Assinatura do orientador: _____

Dedico esse trabalho à minha família:

Meu porto seguro permanente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente à vida, pelas generosas oportunidades de aprendizagem, de convivência com as diferenças e com as semelhanças também. Tenho apreço pela história construída e profunda gratidão pelos encontros que foram previstos e especial carinho pelos que eram inesperados, mas que ensinaram tanto...

Agradeço imensamente à minha orientadora, Professora Ana Keila Mosca Pinezi que novamente se fez presente em minha história e tem compartilhado comigo a empreitada da construção do conhecimento, de maneira insistente, criteriosa, exigente e assertiva. Obrigada!

Sou muito grata a cada professor ou professora com quem tive a oportunidade de aprender um pouco mais, e, que em mim deixaram boas marcas, importantes contribuições para minha identidade profissional. Agradeço especialmente aos professores e professoras do Mestrado em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC, que me trouxeram novas interpretações das complexidades do mundo.

Agradeço a cada uma das dirigentes públicas entrevistadas, mulheres fortes que acolheram o meu pedido prontamente e compartilharam suas memórias e experiências com singular generosidade.

No contexto familiar, agradeço ao meu marido Maurício pela amizade, pelo carinho e apoio. Agradeço à minha filha Luara e ao meu filho Guilherme, que em sua juventude souberam lidar com minhas dinâmicas pessoais de maneira madura e sensível.

*“Na ciência, pelo contrário, cada qual sabe que aquilo que produziu
ficará antiquado dentro de dez, vinte ou cinquenta anos.
Tal é o destino, o sentido do trabalho científico e ao qual, este,
diferentemente de todos os outros elementos da cultura,
também eles sujeitos à mesma lei, está submetido e votado:
toda a sua ‘realização’ científica significa novas ‘questões’
e quer ser ultrapassada, envelhecer.
Quem pretende dedicar-se à ciência tem de contar com isto.
Sem dúvida, há trabalhos científicos que podem conservar
sua importância de modo duradouro como ‘instrumento de fruição’,
por causa da sua qualidade artística ou como meio de formação
para o trabalho. Seja como for, importa repetir que ser
cientificamente ultrapassado não é só o destino de todos nós,
mas também toda a nossa finalidade.”*

WEBER, 1982

RESUMO

Esta pesquisa pretendeu problematizar o papel do dirigente público na implementação das políticas públicas de Educação Integral, em especial a proposta do Programa do Governo Federal 'Mais Educação' aprovada a partir da Portaria Interministerial 17.2007, que indica a ampliação do tempo de permanência na escola com a oferta de atividades formativas significativas. O trabalho tem como base uma revisão bibliográfica em que foram utilizados dados da Educação nacional, aspectos históricos, conceituais e legais que destacam os aspectos relevantes da Educação e a pesquisa de campo, que foi realizada por meio de entrevistas com dirigentes públicos municipais, na área de Educação, em cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em gestões já concluídas e vigentes, visando identificar os principais desafios e possibilidades na atuação do dirigente público, durante a gestão.

Palavras-Chave: políticas públicas; dirigente público; Educação integral.

ABSTRACT

This research aims to discuss the role of the public leader in the implementation of public policies of integral education, in particular, the proposal of the Federal Government Programme 'Mais Educação', approved from the Interministerial Ordinance 17.2007, which indicates the increase in the length of time spent in the school offering significant training activities. The work is based on a bibliographic review in which were used data from the National Education, historical, conceptual and legal aspects highlighting relevant aspects of National Education. The field research was conducted through interviews with municipal leaders in the area of education, in cities administered by the Workers Party (PT) in managements already completed and in effect, to identify the main challenges and opportunities in the performance of the public leader, during the management.

Key words: public policy; public leader; integral Education.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEES	Instituição Estadual de Ensino Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/1996
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organizações não Governamentais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI Inclusão	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SEE	Secretarias Estaduais de Educação
SME	Secretarias Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
I História da Educação Brasileira e os percursos da Educação Integral	23
1.1 Do Período Colonial à República na Educação Brasileira.....	25
1.2 Do Manifesto dos Pioneiros aos CIEPs: a evolução do entendimento sobre a Educação Integral no Brasil.....	33
II Políticas Públicas de Educação Integral no Brasil	40
2.1 Educação Integral no Brasil hoje: Desafios e Perspectivas	44
III O Dirigente Público na Educação	58
3.1 O Dirigente público: buscando definições, atribuições e perspectivas	58
3.2 O Dirigente Público Municipal de Educação: desafios e aprendizagens	63
3.3 O Perfil do Dirigente Público Municipal na Educação Brasileira	69
IV Método e Procedimentos de Pesquisa	76
4.1 Consolidando processos: escolhas e caminhos da pesquisa	76
4.2 A Entrevista como reencontro das dirigentes com memórias, interpretações e convicções	81
V O Dirigente Público da Educação: análises, desafios e perspectivas	93
5.1 Dirigentes Públicos de Educação: marcos da formação e primeiros passos profissionais	93
5.1.1 Primeiros passos profissionais: os passeios pela Educação e pela gestão pública	101
5.2 Criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a esperança de um novo país com a Constituição Federal	107
5.3 A Educação como processo e a Educação Brasileira em seus avanços e possibilidades.....	116

5.4 E Educação Integral e o Programa Mais Educação: desafios e conquistas na implementação de políticas públicas.....	129
5.5 O papel dos dirigentes públicos de Educação e o partido político como um diferencial na implementação de políticas públicas de Educação integral	150
5.6 Perspectivas para a Educação Integral no Brasil: o olhar do dirigente público para o futuro	160
Considerações Finais	166
Referências Bibliográficas.....	172
ANEXOS	180

INTRODUÇÃO

Quanto mais metodicamente rigoroso me torno na minha busca e na minha docência, tanto mais alegre me sinto e esperançoso também. A alegria não chega apenas no encontro do achado mas faz parte do processo de busca. E ensinar e aprender não podem dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria.

Paulo Freire, *Pedagogia da autonomia*, p. 160.

Ao ingressar na Educação, ainda que tenha iniciado a atuação no Magistério na rede privada, eu já ostentava o desejo de atuar na rede pública de ensino, onde avaliava que pudesse realizar feitos mais ousados e dar contribuições mais significativas aos alunos. De forma imediata, pensava nos ganhos desse trabalho para o meu território e, quem sabe, por consequência, conseguisse oferecer contribuições ao país. Havia em mim a necessidade curiosa e inquieta de estar próxima dos grandes dilemas da Educação.

Alguns anos após o início do trabalho como docente, em 1992, logo na primeira tentativa via concurso, ingressei na rede pública de ensino, em uma cidade que tinha como predado uma administração com visão diferenciada de gestão pública, de participação popular, de modernização administrativa, servindo como referência para inúmeras cidades brasileiras ainda nos dias de hoje. Tratava-se da gestão do Prefeito Celso Daniel¹ (1988-1992), no município de Santo André, ABC Paulista. Fora uma especial oportunidade de aprender sobre Educação, democracia e o papel do poder público e da participação popular na prática.

Com o passar dos anos e a escolha por manter-me sempre atenta às oportunidades que o serviço público poderia oferecer em outras atuações profissionais, experimentei lugares diferenciados que implicavam conhecimentos de atribuições mais específicas, sem com isso, reduzir a complexidade da docência.

¹ Celso Daniel nasceu em 16 de abril de 1951 em Santo André. Foi professor de economia e ciências sociais da FGV e PUC e participou da fundação do PT. Foi eleito prefeito de Santo André em 1989, 1997 e 2000, um ano antes de sua morte. Em 1994, elegeu-se deputado federal com 97 mil votos. Pouco antes de morrer assassinado em janeiro de 2002, havia sido escolhido para coordenar a campanha de Lula à Presidência. Era cotado para ser um dos ministros do primeiro escalão do governo de Lula.

Nem sempre me senti bem preparada para todas as especificidades daquelas atuações, mas não me faltou atitude para a busca permanente pelas melhores soluções e o compromisso ético com a escolha pelo serviço público. É uma auto avaliação pouco modesta.

A cada nova oportunidade de atuação obtive outras aprendizagens fora da sala-de-aula, mas sabia que a provisoriedade dessas oportunidades poderia me devolver a qualquer tempo para esse mesmo espaço, a escola, a sala de aula. Mantive o reconhecimento de que se retornasse, certamente voltaria de outra forma, mais amadurecida, mais conhecedora da complexidade da própria Educação, com novas interpretações das dinâmicas do poder público, do funcionamento de suas estruturas e, com isso, me sentia fortalecida para almejar outras experiências.

Em dezembro de 2005, quando já atuava na assessoria à inclusão nesta rede municipal (Santo André), recebi um novo convite e com ele um enorme conjunto de possibilidades, inseguranças e desafios: assumir a gerência do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino. Não havia da minha parte, conhecimento suficiente – se é que isso seja possível mesmo com muitos anos de experiência - sobre as dinâmicas da máquina administrativa pública, das complexidades próprias dos processos e seus mecanismos, dos entraves políticos, dos tempos diferenciados entre o fazer política pública na escola e o fazer política pública a partir da Secretaria de Educação.

Posso dizer que naquele momento eu era uma boa técnica, com bom conhecimento teórico e prático das dinâmicas comuns e complexas das rotinas das escolas de Educação infantil e ensino fundamental da Rede Municipal. A permanência nestes espaços profissionais, em minha interpretação, dependia da comprovada capacidade técnica e política de articulação, diálogo e eficiência na implementação, execução e monitoramento de propostas, projetos e programas definidos nos planos de governo.

Ao pensar nas perspectivas ousadas de várias propostas apresentadas por estes planos – e elas precisam ser - e no ritmo diferenciado e lento, em muitos casos, de sua execução, cheguei a concordar algumas vezes com a expressão dita por diretores, gestores e colegas de trabalho em geral: “A escola é o lugar que as coisas acontecem”, com isso fortalecendo a construção de uma representação da

máquina pública como uma instituição burocrática e ineficiente no encaminhamento das necessidades apontadas pelas escolas.

Essa afirmação vinha normalmente associada às críticas por prazos não cumpridos e por projetos que não chegavam a tempo de atender às necessidades das escolas. Por outro lado e estabelecendo um olhar mais otimista e positivo, pela forma como a escola empregava novos recursos adquiridos, como lidava com desafios do cotidiano, como qualificava espaços e tempos quando das novas discussões teóricas apresentadas pela Secretaria de Educação, independente dos desafios impostos. Era uma busca criativa e permanente por boas soluções para os problemas que surgiam diariamente e isso não se dá de maneira espontânea.

Se é na escola o lugar em que as coisas de fato aconteciam, isso só pode se dar quando há neste espaço, uma equipe que conte com uma estrutura de coordenação e gestão que trabalhe de maneira articulada, organizada e sistemática para que os processos sejam exitosos, garantindo os melhores resultados. Foi observando e procurando compreender essas dinâmicas de funcionamento que passei a me interessar pelas questões de gestão da escola e, nesse contexto, a gestão da própria Educação em termos de secretaria. Pretendia identificar os desafios e a complexidade da atuação dos gestores e dirigentes da Educação na busca pelo cumprimento dos planos de governo e, nesse sentido, na implementação das políticas públicas.

A partir de inúmeras possibilidades de atuação profissional, em cidades e cargos diferentes, foi possível observar com maior proximidade a atuação e os desafios dos gestores, aqui denominados dirigentes públicos. A proximidade com a dinâmica de organização dos diagnósticos, planejamentos, definição de prioridades, gestão de recursos, implementação e monitoramento de políticas públicas fez com que aumentasse meu interesse pelo papel do dirigente público na Educação.

Nos últimos anos, atuando como chefe na Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo, na área de projetos e programas, foi possível estar mais próxima da implementação do programa de Educação Integral do município, desde a tomada de decisão pela construção do processo, ou seja, desde a adesão ao 'Programa Mais Educação', programa interministerial do Governo Federal, existente desde 2007 e a formulação da proposta do programa para a rede municipal.

É possível observar que a intensa presença da temática da Educação integral ou da jornada ampliada, da escola integral, entre outros nomes empregados para tratar o tema, tem trazido consigo a abordagem de outras temáticas igualmente importantes. Entre elas a discussão sobre os espaços e arquiteturas necessários nas escolas para garantia de boas condições de aprendizagem; os percalços comuns ao financiamento para Educação; a necessidade de rediscutir o currículo para Educação básica; a urgência em discutir a continuidade educativa entre as diferentes etapas da Educação básica, o movimento em defesa da aprovação de planos e reformas; a fragilidade dos processos formativos para professores e profissionais da Educação em geral, entre outros.

No contato com relatos de professores, educadores sociais, gestores escolares e familiares, é comum observar que as oportunidades apresentadas em um programa de Educação integral que conte com qualidade em seu planejamento, estrutura suficiente para sua execução, provocam em seus participantes, crianças ou jovens, alterações de postura, discursos mais elaborados, participações mais conscientes de que há formas diferenciadas de transitar pelos espaços sociais, enfim, há o reconhecimento de que o mundo também lhes pertence, quando a intencionalidade das ações é conhecida pelos atores do processo. Isso revela que há uma avaliação positiva da comunidade em relação às propostas de educação integral.

É importante destacar que todo o trabalho desenvolvido em horário regular é imprescindível para cada um dos estudantes, mas suponho que esse processo pode ser sensivelmente qualificado se novos atores com diferentes linguagens forem somados a esse trabalho.

Usar a expressão Educação integral, aluno integral, escola integral, soa mal aos ouvidos, quase um pleonismo. No entanto, é preciso reconhecer que solapamos historicamente o que poderia ser integral para ceder espaço à eficiência da fragmentação, das disciplinas, das grades, dos pedaços, dos curtos espaços de tempo para acomodar uma imensidão de coisas que até podem ser enumeradas, mas todo aquele que transita pela Educação sabe bem do que estou falando.

O ideal seria que não houvesse complemento para a palavra Educação. Ela por si só seria inteira, inclusiva, integral, completa, forte, viçosa, potente, garantindo

aos humanos todos, o direito de sonhar e perseguir causas, e por que não evocar a possibilidade poética de sonhar?

A democratização do acesso à educação pública tem promovido progressivamente alterações no cenário nacional. No entanto, para que essas alterações tenham o impacto esperado e necessário, dirigentes públicos terão que ser capazes de fazer as ‘concertações sociais’ (MOLL, 2012), integrando políticas, estabelecendo prioridades na relação com a organização dos recursos, propondo e acompanhando ações de monitoramento e avaliação.

Diante desse panorama e dos interesses aqui expostos, esta pesquisa pretendeu investigar e compreender os caminhos e descaminhos da atuação dos dirigentes públicos municipais de Educação, profissionais escolhidos pelos políticos eleitos para o cumprimento de um plano de governo geralmente complexo, pretensioso, com recursos insuficientes para o muito que se pretende normalmente em cenários político-administrativos adversos. Interessa saber na pesquisa, entre as diversas ações desenvolvidas pelo dirigente nos anos em que atuaram na gestão, como se deu o processo de implementação do Programa de Educação Integral do Governo Federal ‘Mais Educação’, como uma política pública.

Outro fator que me interessou na pesquisa foi conhecer o ponto de vista das dirigentes entrevistadas sobre a influência político-partidária como um elemento facilitador para implementação de um programa, ou seja, avaliar se um programa do Governo Federal encontra facilidades de implementação quando o município tem o mesmo partido político, segundo a análise e experiência das dirigentes participantes na pesquisa.

Para investigar esse processo de implementação, considerando que o Programa Mais Educação teve início em 2007, selecionei as gestões que coincidiram com esse período nos municípios, ou seja, especificamente nos períodos de 2005 a 2008 e 2009 a 2012. As cidades selecionadas foram administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e adotaram o Programa ‘Mais Educação’ como uma política capaz de fomentar a ampliação de jornada em suas redes de ensino e com ela a construção da Educação integral, o que não são necessariamente a mesma coisa.

A escolha das cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores foi feita a partir do meu interesse pela experiência desses municípios como experiências aparentemente exitosas, ousadas em suas etapas iniciais e compartilhadas em diferentes contextos formativos - muitos dos quais pude participar - apesar do pouco tempo de existência dos programas e dos muitos desafios a serem superados.

Para melhor contextualizar a presença da Educação integral nas concepções e momentos históricos, o primeiro capítulo aborda recortes considerados relevantes na história da Educação brasileira desde a chegada dos jesuítas, a influência europeia e religiosa na construção do ideário de escola e os desafios impostos a esta mesma escola, quando da industrialização brasileira. O recorte histórico pretendeu identificar as marcas da educação brasileira que apontam para os desafios para a garantia do acesso à educação com qualidade social.

O capítulo dois aborda as políticas públicas de Educação integral no Brasil, em sua complexidade, seus predicados e desafios históricos.

O capítulo três trata das especificidades da atuação do dirigente público, distinguindo-o dos burocratas e políticos, problematizando desafios e possibilidades comuns às experiências investigadas.

O capítulo quatro apresenta a metodologia desenvolvida na pesquisa, justificando as escolhas pelos municípios e dirigentes públicos, bem como a indicação de entrevista após o desfecho da gestão, como uma estratégia para melhor análise do processo.

A pesquisa de campo, realizada por meio das entrevistas com cinco dirigentes públicas de Educação com larga experiência na área, trouxe importantes reflexões para o tema da Educação integral, do papel do dirigente público e dos desafios inerentes à implementação da política pública de Educação integral.

A pesquisa de maneira geral fez um passeio pela história, transitou pelos relatos da atuação dos dirigentes e sua experiência com a Educação integral como uma perspectiva capaz de problematizar os desafios da garantia de equidade para Educação brasileira. Também convida a novos trabalhos, novas pesquisas e novas buscas.

I História da Educação Brasileira e os percursos da Educação Integral

Esperar sem esperança é a pior maldição que pode cair sobre um povo. A esperança não se inventa, constrói-se com alternativa à situação presente, a partir de diagnósticos que habilitem os agentes sociais e políticos a serem convincentes no seu inconformismo e realistas nas alternativas que propõem.

Boaventura de Souza Santos

A expressão ‘Educação integral’ tem sido frequentemente usada, nos últimos anos do início deste século XXI, nas promessas e discursos políticos das últimas campanhas eleitorais municipais, talvez pelo reconhecimento da enorme dívida histórica com a Educação brasileira, talvez pelo apelo que essa proposta representa, quando entendida pela população como a permanência do estudante por um período maior do que as poucas horas comuns na estrutura de atendimento das redes de Educação básica brasileira².

Em pesquisa realizada pela Fundação Itaú Social³ e Instituto Data Folha, por meio de aplicação de questionário estruturado em 132 municípios brasileiros, em 2013 com o principal objetivo de avaliar o conhecimento da população brasileira sobre Educação integral, aponta que 63% dos entrevistados já ouviram falar da Educação integral, 40% deles estabelecem relação do tema com ampliação de tempo na escola. Ao tomarem conhecimento da definição de Educação integral, como sendo a ampliação de tempo na escola com maiores oportunidades de aprendizagem 90% dos entrevistados a consideraram necessária e destes, 50% avaliam que ela melhoraria o nível da Educação.

Quando questionados sobre as ações e os investimentos necessários pelo governo em Educação, 88% das pessoas indicam a Educação integral, 71% apontam a necessidade de investimentos na formação do professor.

² Ao examinar as propostas de planos de governo apresentadas no período eleitoral pelos candidatos a prefeito em 2012, ao menos três de quatro planos de governo contam com a proposta de educação integral como uma das primeiras indicadas para a educação. Duas delas definidas como a primeira proposta para a educação municipal. Todos os planos de governo são de candidatos que foram eleitos ou reeleitos nas eleições de 2012 e fazem parte dos municípios do ABC Paulista e do Município de São Paulo.

³ Disponível em http://www.fundacaoitausocial.org.br/arquivosstaticos/FIS/pdf/pesq_eduintegral.pdf

Um dos principais resultados da pesquisa é que quase a totalidade dos brasileiros com 16 anos ou mais, acredita que a Escola é o ambiente onde crianças e adolescentes podem aprender coisas importantes para a vida. Em segundo lugar, essa parcela majoritária menciona a casa, o ambiente familiar como esse espaço de socialização e sociabilidade. Com a pesquisa, é possível perceber que o tema da educação integral já faz parte das informações conhecidas pela população em geral, ainda que de forma incipiente, estas perspectivas de atendimento são bem avaliadas e desejadas por muitas famílias.

Ainda que a permanência por mais tempo na escola, dependendo da forma como esta construção se der, não represente a garantia de melhorias e avanços nos processos de aprendizagem, esta parece ser uma proposta que atrai a atenção de muitas famílias de classes sociais menos favorecidas, dada a perspectiva de novas possibilidades para a formação dos alunos, além da aparente segurança, acesso à alimentação e proteção social que a escola pode oferecer durante a permanência dos alunos em seus espaços. Cabe mencionar ainda que as famílias de classe média e alta contam com essa oferta e atendimento de seus filhos em atividades complementares – culturais, artísticas, esportivas - em suas rotinas como parte de um currículo diferenciado há algum tempo e isso também as diferencia no padrão de atendimento das demais.

Cavaliere e Mauricio (2011), ao tratar sobre as práticas de ampliação de jornada no ensino fundamental, destacam que há estudos brasileiros em “eficácia escolar” que buscam identificar e avaliar a correlação entre tempo de permanência na escola e desempenho e apontam que esta relação é positiva, ou seja, o aluno que tem a jornada ampliada tende a ter melhor desempenho. Para as referidas autoras,

Nas políticas educacionais brasileiras, acompanhando a tendência mundial de ampliação do tempo escolar, as tentativas de enfrentamento da desigualdade educacional têm enfatizado a necessidade de ampliação da jornada escolar na Educação básica e, especialmente na Educação fundamental (CAVALIERE; MAURICIO, 2011, p. 2).

O tema da Educação integral não constitui uma discussão simples ou de fácil solução quando se constata que o país não resolveu ainda seu problema de acesso e permanência nas diferentes etapas e modalidades de ensino. Ainda que se afirme

que o acesso ao ensino fundamental já foi universalizado, permanecem milhares de crianças e jovens fora da escola, o que reforça a urgência das políticas públicas de Estado da Educação.

Segundo os dados do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), de 2010, a permanência de crianças e jovens nos espaços escolares desde a Educação infantil ao ensino médio, não excede 4,7 horas por dia, permanecendo maior quantidade de horas, 7 a 8 horas, as crianças que frequentam as creches, modalidade de ensino que tem atendimento crescente no país⁴, mas ainda insuficiente, se considerada a importância dessa etapa da Educação básica para a formação integral dos alunos e alunas.

Com auxílio da história, pode-se contextualizar e melhor compreender que a Educação Republicana no Brasil é recente e tem importantes enfrentamentos a fazer desde o início do processo de Educação formal, quando era para poucos, com pretensões limitadas e específicas.

1.1 Do Período Colonial à República na Educação Brasileira

Pode-se afirmar que a Educação escolar teve início no período colonial e apresentou algo que poderia ser definido como uma Educação regular e institucional perfazendo três fases. A primeira fase foi a do predomínio dos jesuítas, marcada pela chegada destes ao Brasil em 1547. Entre eles, destaca-se o padre Manoel da Nóbrega. Portanto, essa foi considerada a Educação formal pioneira no país, instituiu a instrução e a catequese dos indígenas. Outros jesuítas chegaram depois, somaram-se a esse grupo e pretendiam formar outros padres a partir da população local, com as escolas de ordenação que deram aos filhos dos colonos brancos e mestiços a possibilidade de acessar alguma instrução.

Por volta de duzentos anos, o monopólio da Educação brasileira esteve nas mãos dos jesuítas que durante esse período, fundaram colégios com a pretensão de formar religiosos, e, mesmo quando os filhos da elite não desejassem se tornar

⁴ Dados disponíveis no site 'Todos pela Educação': <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/brasil/>.

padres, deveriam se submeter a esse ensino, pois eram os únicos colégios existentes. No final do século XVI o número de colégios jesuítas chegava a 372 (GHIRALDELLI, 2009).

Sobre o ensino formal brasileiro,

O único ensino formal existente no Brasil até meados do século XVIII era o oferecido pelos padres da Companhia de Jesus, e ele foi altamente elitista, só atendendo a uma ínfima camada de jovens brancos, proprietários, de famílias da elite colonial, além de introduzir nas primeiras letras e no catecismo elementar as crianças índias das aldeias jesuítas... Nesse ponto os jesuítas foram homens de seu tempo. Nos séculos XVI e XVII, as preocupações com a Educação popular não existiam. Ler e escrever não era condição generalizada de vida social (MARCÍLIO, 2005, p.3).

O ensino das primeiras letras ficava a cargo das famílias. As mais ricas optavam por um preceptor ou pelos cuidados de um parente mais próximo que fosse letrado (GHIRALDELLI, 2009).

Os colégios jesuítas tiveram grande influência sobre a sociedade e sobre a elite brasileira. Não foram muitos, diante das necessidades da população. Todavia foram suficientes para gerar uma relação de respeito entre os que eram donos das terras e os que eram donos das almas (GHIRALDELLI, 2009, p.26).

A segunda fase da Educação, ainda no Período Colonial, pode ser identificada quando da expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, em 1759, então Ministro de Estado em Portugal que pretendia fazer uma série de reformas naquele país e em suas colônias, com vistas a acompanhar as transformações econômicas, políticas e culturais que já ocorriam na Europa, em especial na Inglaterra. Com essa expulsão, a mão-de-obra para o ensino sofreu alterações, implicando em mudanças no próprio formato do ensino. No entanto, os professores continuaram, durante um bom tempo, formados pelos padres da Companhia de Jesus, pois não havia outra formação possível para essa atividade à época.

No Brasil, a consequência desse episódio foi, em especial, a desarticulação do único e incipiente sistema de Educação existente. “Enquanto em Portugal isso fazia parte de um projeto de reconstrução cultural e acabou desembocando em um

sistema público de ensino, mais moderno e mais popular, entre nós foi a supressão pura e simples do sistema que havia” (XAVIER, 1994, p. 49).

Em 1772, Pombal regulamentou a instrução primária e secundária leiga e gratuita, disseminando aulas de ler, escrever e contar, assim como os elementos da doutrina cristã, mas para isso, foi criado o imposto chamado Subsídio Literário, pelo qual o povo pagava para manter o ensino público. Passaram-se 13 anos após a expulsão dos jesuítas, até que um ‘arremedo’ de sistema de ensino fosse construído no Brasil (MARCÍLIO, 2005). Apesar disso, esse foi um período rico na formação de intelectuais importantes no país, que continuavam concluindo sua formação na Europa, influenciados pelo Iluminismo.

Do ponto de vista educacional, a orientação adotada foi de formar o perfeito nobre, agora negociante; simplificar e abreviar os estudos fazendo com que um maior número se interessasse pelos cursos superiores; propiciar um aprimoramento da língua portuguesa; diversificar o conteúdo, incluindo o de natureza científica; torna-los os mais práticos possíveis. Surge, com isso, um ensino público propriamente dito. Não mais aquele financiado pelo Estado, mas que formava o indivíduo para a Igreja, e sim o financiado pelo e para o Estado (RIBEIRO, 2003, p. 33).

O ensino sofreu transformações mais significativas com a vinda da família real para o Brasil em 1808, sendo essa a terceira importante fase da Educação nos primeiros séculos da história brasileira, tornando-se o Rio de Janeiro a sede do governo português.

Em linhas gerais, pode-se dizer que as grandes mudanças ocorreram com a pretensão de assemelhar-se ao que existia na *Corte*. No contexto das mudanças, a abertura dos portos provoca o fim do monopólio português sobre o comércio brasileiro.

“Apesar de reduzido ao Município da Corte, há um impulso cultural que marca significativamente a vida de todo país, pois atinge a formação de suas lideranças intelectuais e políticas” (XAVIER, 1994, p. 54).

Esse impulso demanda a necessidade imediata de suprir deficiências coloniais, com isso multiplicam-se as cadeiras de ensino e a criação de novos cursos e instituições culturais e educacionais. Foram criados cursos profissionalizantes em

nível médio e superior, bem como outros cursos militares na Academia Real da Marinha (1808), a Academia Real Militar (1810), entre outras.

Estes cursos representam a inauguração do nível superior de ensino no Brasil. Seria bom ressaltar, em primeiro lugar que a expressão “curso” não dá ideia precisa, uma vez que, em verdade, muitos correspondiam a aulas, como as de economia, anatomia, etc. Em segundo lugar que, pelas condições imediatistas a que teve de se subordinar, quase exclusivamente se condicionou o prosseguimento de tais estudos conforme duas tendências que, de determinado ponto de vista foram prejudiciais ao seu pleno desenvolvimento...: organização isolada (não-universitária) e preocupação basicamente profissionalizante (RIBEIRO, 2003, p. 42).

No início do século XIX, foram criados cursos na área médica, como o de cirurgia na Bahia e o de Anatomia e Medicina no Rio de Janeiro. Além disso, o ensino foi estruturado em três níveis: o primário, com ênfase ao ensino de leitura e escrita, o secundário que já se organizava com divisão em disciplinas e o superior (GHIRALDELLI, 2009).

Em 1824, quando foi outorgada a Primeira Constituição Brasileira, esta contava com um tópico específico em relação à Educação, que propunha um sistema nacional de Educação, mas já neste tempo, havia um importante descompasso entre o que a Constituição indicava e o que se dava na prática, pois não existia uma política integrada entre o governo central e o que se fazia nas províncias, o que nutria o caráter heterogêneo para a Educação brasileira, expresso na qualidade do seu atendimento nas diferentes regiões do país (GHIRALDELLI, 2009).

Nos primeiros anos do Brasil independente, as mudanças mais efetivas no ensino público primário viram a Carta Outorgada de 1824, que instituiu o ensino fundamental público e gratuito, e sobretudo com a Lei Geral do Ensino de 1827 que estabeleceu as diretrizes que deveriam nortear a criação de escolas no país. ‘Em todas as cidades, vilas e lugares populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias’ (MARCÍLIO, 2005, p.47).

Esta Lei Geral também previa a criação de escolas públicas para as meninas, em que as mestras poderiam ensinar também as prendas domésticas, em substituição aos conteúdos da geometria. O método de ensino utilizado era o Lancaster e Bell, ou seja, da monitoria ou ensino mútuo, utilizado na Inglaterra para

atender as necessidades de rápida expansão do ensino público elementar, pois os alunos mais adiantados e capazes poderiam transmitir a instrução recebida de um professor, o que supria a problemática da escassez de professores. No país de origem essa escolha teve um efeito, no Brasil, agroexportador e escravocrata, serviu como um fator a mais para a fragilização do ensino público elementar (XAVIER, 1994).

Na busca por soluções ou paliativos, a história revela que as reformas no âmbito da Educação existiram e que, geralmente não pretenderam promover grandes rupturas. Para exemplificar, no Período do Império, a Reforma Leônicio de Carvalho – última e mais importante reforma educacional do Período - já no século XIX, em 1879, instituía a liberdade do ensino primário e secundário no município da Corte e no ensino superior em todo o país, ou seja, todos aqueles que se achassem, a partir do próprio julgamento, capacitados a ensinar, poderiam expor ideias e adotar os métodos que considerassem mais adequados. Esta mesma lei, também entendia que o magistério era incompatível com o trabalho em cargos públicos e administrativos. Assim, seguindo essa mesma dinâmica, a frequência aos cursos secundários tornava-se livre. Os alunos aprendiam com quem fosse possível e, ao final, deveriam fazer exames. Logo, o ensino brasileiro ganhava a feição de um sistema de exames, herança que deixou marcas que também resistem até os dias atuais (GHIRALDELLI, 2009). Esta reforma também insistia na obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos e eliminava a proibição de frequência dos escravos.

Ainda no século XIX, precisamente em 1889, o Brasil se torna República e no campo da Educação, durante a Primeira República, destacam-se dois grandes movimentos que se alternaram e complementaram-se e estavam relacionados à abertura e aperfeiçoamento das escolas. Um dos movimentos foi o de entusiasmo pela Educação que solicitava a abertura das escolas. Nesse contexto, um dado que se destacava na época era o fato de que em 1920, 75% da população em idade escolar eram analfabetas, ou seja, o ensino público não era considerado uma prioridade.

A necessidade de ampliação do corpo eleitoral seria uma questão posta pelas oposições, que se fortalecem a partir de meados da década de 10. Essa espécie de preocupação se constituiria numa das determinantes do movimento conhecido como Entusiasmo pela Educação... Como justificativa para

exclusão sumária de um grande contingente social do exercício do direito fundamental da cidadania, o analfabetismo passou a ser associado à noção de incapacidade (XAVIER, 1994, p.104).

Sobre este primeiro movimento mencionado, destacam-se as motivações políticas e econômicas para o olhar diferenciado para a Educação. Políticos e intelectuais viam a escolaridade como instrumento estratégico dentro de qualquer projeto social. O segundo movimento, denominado de Otimismo Pedagógico, ocupou o lugar do primeiro e mantinha sua preocupação com os métodos e conteúdos de ensino e foi fortemente influenciado pela literatura pedagógica norte-americana, após a Primeira Guerra Mundial. Essa literatura afirmava que ‘era preciso alterar a pedagogia, a arquitetura escolar, a relação de ensino aprendizagem, a forma de administrar as escolas, as formas de avaliação e a psicopedagogia’(GHIRALDELLI, 2009, p.33).

Na primeira Constituição Republicana, em 1891, a União seria responsável pelo ensino superior e o Estado pelo ensino secundário e primário, embora ambos pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário. Rompendo com a adoção de uma religião oficial, ela determinou a “laicização” do ensino nos estabelecimentos públicos. Nessa Constituição, previa-se o voto universal masculino aos que fossem maiores de 21 anos e alfabetizados. Logo, a democracia instalada não pretendia nem garantia a participação política.

Os autores norte-americanos e europeus que influenciaram a Educação brasileira na época estavam ligados ao ‘movimento da Educação nova’, entre eles John Dewey (1859 – 1952), filósofo norte-americano que criou uma escola elementar acoplada à Universidade de Chicago como um campo experimental da ‘Educação nova’ ou ‘pedagogia nova’ ou ‘pedagogia da escola nova’. Para Dewey ‘a Educação, além de sua função prática de ser um elemento inerente e coadjuvante da democracia, tem uma função teórica’(GHIRALDELLI, 2009).

Dewey foi o filósofo norte-americano mundialmente conhecido como ‘filósofo da democracia’, também como ‘filósofo educador’, e entendia que a verdadeira Educação deveria promover o crescimento em favor da diversidade. Sendo assim, essa Educação só poderia existir na democracia, dado que essa democracia era entendida por ele como uma experiência histórica, capaz de fazer proliferar pessoas

e comportamentos dos mais variados (GHIRALDELLI, 2009). Essa forma de conceber o papel da Educação na defesa da diversidade e da própria democracia aproxima-se significativamente dos debates atuais sobre a diversidade, sua relação com a Educação e seus reflexos na formação da cidadania.

A concepção implicada nessa forma de conceber o ‘movimento da Educação nova’ exerceu forte influência no Brasil. No entanto, antes mesmo desse processo ganhar força e repercussão, é necessário observar como a Educação foi tratada em termos de legislação e concepção pelo próprio Governo Federal em suas tomadas de decisão.

Na Primeira República, houve pouca participação do Governo Federal na Educação. Foram feitas pelo Estado Brasileiro medidas dispersas, baseadas em legislação pontual, expressas por meio de reformas. Um exemplo é a Reforma Benjamin Constant, em 1891, que instituiu um currículo enciclopédico com disciplinas científicas. Esta mesma reforma organizou o ensino primário, secundário e criou a Escola Normal. Benjamin Constant declarou o ensino ‘livre, leigo e gratuito’, dividiu o ensino primário em dois níveis e passou a exigir o diploma da Escola Normal para o exercício do Magistério em escolas públicas. Já nas escolas particulares, um atestado de idoneidade moral bastava para essa atuação (GHIRALDELLI, 2009).

A partir dessas informações, evidencia-se que o professor da escola particular, no fim do século XIX, era menos exigido em termos de formação, o que significa afirmar que para a escola pública, estariam aptos os professores que comprovassem contar com formação específica, diferentemente do que ocorria nas unidades particulares, nas quais a comprovação de idoneidade moral seria suficiente. Em uma leitura inicial, fica a impressão de que a escola particular contava com condições menos adequadas para o atendimento aos alunos e que o ensino, nas escolas públicas, tinha melhor qualidade, dada a formação dos professores que nela trabalhavam.

Outra figura presente nesse momento histórico eram os professores ambulantes que representavam as escolas ambulantes e percorriam solitariamente as cidades durante a semana, numa ação *quixotesca*. As escolas noturnas eram voltadas para alfabetização e profissionalização, indicadas para pessoas maiores de

16 anos, e tinham um formato que se assemelha ao que é oferecido hoje na Educação de Jovens e Adultos (EJA), já que o analfabetismo e analfabetismo funcional ainda constituem graves problemas na Educação brasileira.

Na década de 1920, São Paulo, já considerado o Estado mais rico do país, não contava com mais de 28% da população alfabetizada. Para cada quatro crianças em idade escolar, uma era analfabeta. Essa situação se manteve até meados da década de 1940. 'Não sendo frequentada pelo povo propriamente dito, mas pela classe média, a escola primária manteve-se assim restrita e com padrões bastante razoáveis, até a década de 20 a 30, quando teve início uma segunda fase' (TEIXEIRA, 1977, p.127).

Apesar de mudanças legais, o ensino primário brasileiro permaneceria até 1920 um ensino de 'primeiras letras', como foi definido desde o Decreto Imperial de 1927, ficando restrito ao aprendizado da leitura, da escrita e do cálculo, como mera alfabetização. Isso até as reformas de 1920.

Na década de 1930, o Brasil continuou se industrializando e se urbanizando. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro ultrapassaram um milhão de habitantes, '(...) uma boa parte de nosso povo começou a sonhar com algo bastante simples: ver se seus filhos poderiam, uma vez fora da zona rural, escapar do serviço físico bruto'(GHIRALDELLI, 2009, p.38-39).

Para promover a expansão de atendimento aspirada pela população em geral, foi necessário encontrar alternativas que não contaram com o aporte financeiro necessário às adequações estruturais, formativas, materiais. Tratava-se de uma escolha política, uma tomada de decisão que implicava na democratização do acesso. Para TEIXEIRA (1977, p.126-127)

Nesta segunda fase, buscou-se democratizá-la (a escola), estendendo-se o seu alcance a todos e não apenas aos poucos então beneficiados com a cultura escolar. O recurso adotado para isto foi de reduzir-lhe a duração. Tratava-se de *alfabetizar* o povo brasileiro. O Estado de São Paulo, que liderou o movimento chegou a sugerir uma escola de dois anos e com esforço é que alguns educadores conseguiram elevá-la a quatro anos de estudo, no meio urbano, e três, na zona rural...E a escola primária, reduzida na sua duração e no seu programa, e isolada das demais escolas do segundo nível, entrou em um processo de simplificação e de expansão de qualquer modo.

Nesse período, o então presidente Getúlio Vargas, que não estava indiferente às mudanças necessárias e sua relação com Educação, como chefe do Governo Provisório apresentou um plano para a ‘reconstrução nacional’, entre eles, o item três tratava da Educação. Segundo Ghiraldelli (2009, p.40),

Difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados; para ambas as finalidades, justificar-se-ia a criação de um Ministério da Instrução e Saúde Pública, sem aumento de despesas.

Ghiraldelli (2009) enfatiza que esse programa apresentado na época da Revolução de 1930, foi cumprido, mas aponta que as necessidades do país pediam mais do que essas medidas pudessem fazer. Ainda que tenha havido a instituição de um Ministério para a Educação, este estava focado na instrução, vinculado à saúde pública, e, principalmente colocado na condição de um ministério que não poderia trazer aumento de despesas.

Francisco Campos, um dos reformadores do ensino, buscava ser provocativo também no campo das ideias pedagógicas e participava dos encontros da Associação Brasileira de Educação (ABE) nascida em 1924. Em uma dessas conferências com o tema ‘grandes diretrizes da Educação popular’, Vargas e Campos discursaram convocando os educadores para definirem o ‘sentido pedagógico da Revolução’ (Revolução de 1930). Foi nessas conferências, que alguns intelectuais jovens, já importantes devido à sua participação dos ciclos de reformas estaduais da década de 1920, assinaram um texto transformado em clássico da literatura pedagógica da história e filosofia da Educação brasileira: o ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’, publicado em 1932 (GHIRALDELLI, 2009).

1.2 Do Manifesto dos Pioneiros aos CIEPs: a evolução do entendimento sobre a Educação Integral no Brasil

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” foi um documento considerado a primeira tentativa de elaboração de um plano de Educação para o país. Para Saviani (1998, *apud* LIBÂNEO, 2012, p.177), nessa primeira tentativa, com os *escolanovistas*, houve a introdução da racionalidade científica na Educação.

Em linhas gerais, o Manifesto defendia uma escola pública, obrigatória, laica e gratuita, que eliminasse o espírito livresco da Educação em vigor e adquirisse aspecto mais prático, profissionalizante, aberta a todas as classes sociais a fim de construir cientificamente o país, na perspectiva da racionalidade científica.

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” colocava o problema da Educação como algo mais relevante do que os problemas econômicos, estabelecendo que o desenvolvimento das forças econômicas ou de produção, necessárias para o país, não poderia se dar sem o ‘preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa’ que seriam os ‘fatores fundamentais do acréscimo à riqueza de uma sociedade’ (GHIRALDELLI, 2009, p.42).

O autor acrescenta ainda que a não dissociação entre reformas econômicas e educacionais levaram o país aos 43 anos de reformas parciais, geralmente arbitrárias, sem visão global dos problemas na República, questão que ainda se faz presente quando se apontam os grandes desafios da Educação brasileira.

Para o Manifesto, o grande problema da Educação estava na insuficiência dos seus planos de governo, faltando-lhe uma filosofia da Educação, e mais, uma visão científica dos problemas educacionais, havendo indicação dos reformadores de que houvesse aplicação de toda ordem de métodos científicos a estes problemas, destacando a relação entre Educação, época e sociedade, reforçando a ideia de que no mundo moderno, a velha estrutura do sistema educacional deveria sucumbir, por tratar-se de uma estrutura vencida, superada de vida e de mundo (GHIRALDELLI, 2009).

Ao abordar as escolas das décadas de 1920 a 1930, Teixeira (1977), um dos principais intelectuais da reforma, já apontava que mediante a democratização da escola primária, o indicado é que não houvesse redução curricular ou da duração da escola, adaptando-a para todos os alunos em idade escolar. Para isso, defendia a manutenção do número de séries escolares, o prolongamento do dia letivo, o

enriquecimento do programa com atividades educativas diferenciadas, para além das atividades intelectuais. Portanto, havia a necessidade de preparação de um novo professor que assumisse atribuições mais amplas na escola. Para justificar esse conjunto de indicações, Teixeira (1977, p.128-129) aponta que,

...a escola já não poderia ser a escola parcial de simples instrução dos filhos das famílias de classe média que ali buscam a complementação recebida em casa, em estreita afinidade com o programa escolar, mas instituição destinada a educar, no sentido mais alto da palavra, as crianças de todas as classes, desde as de classe média e superior até as muito mais numerosas das classes populares, às vezes não tendo sequer casas e quase nunca trazendo da família a experiência e os hábitos da instrução que iam receber.

A escola estava colocada em xeque quanto à sua estrutura, quanto ao alcance de seu atendimento, à sua concepção, quanto aos profissionais que nela atuavam, bem como sua formação.

Para o Manifesto, dois tipos de escolas estavam estabelecidas: a 'escola tradicional', voltada apenas para a satisfação dos interesses classistas, em que a Educação é fornecida como um privilégio alcançado pela condição econômica e social do indivíduo e a 'escola socializada' que subordinaria os 'fins particulares de determinados grupos sociais' aos 'fins fundamentais e gerais que assinala a natureza nas suas funções biológicas', ou seja, a todo sujeito, o direito de ser educado até onde suas aptidões naturais permitissem. O Manifesto defendia a implantação pelo Estado de uma escola comum ou única, "acessível em todos os seus graus a todos os cidadãos que a estrutura social do país mantém em inferioridade econômica, de acordo com suas aptidões vitais" (GHIRALDELLI, 2009, p.44).

É possível identificar em diferentes momentos do Manifesto, a presença da noção de Educação integral.

Historicamente, os ideais e as práticas educacionais reformadoras, reunidos sob a denominação de Escola Nova, fizeram uso, com variados sentidos, da noção de *Educação integral*. O movimento reformador, do início do século XX, refletia a necessidade de se reencontrar a vocação da escola na sociedade urbana de massas, industrializada e democrática (CAVALIÉRE, 2002, p.5).

A reformulação da escola para um novo formato está relacionada à democratização do acesso à escola pública, ou seja, para atender mais alunos, seria necessário reorganizar os tempos, os espaços e estruturas de atendimento, e, tudo isso estabelece íntima relação com uma concepção de escola, para atendimento às massas com uma finalidade diferenciada do que se pretendia até então quando se concebia a escola para formação de dirigentes da sociedade. Alterações drásticas foram propostas. Vejamos a citação a seguir sobre isso:

Da jornada integral passa-se aos turnos reduzidos, matutino e vespertino, com dois discursos explícitos: primeiro, de que seria uma medida provisória, enquanto não se aprontassem os edifícios dos novos “grupos escolares”; segundo, de que não haveria prejuízos maiores, porque o período de aulas passaria de seis para cinco horas (7 às 12 e 13 às 18 h), sem o inconveniente da necessidade de uma pausa para refeição em casa, com o risco das crianças em trânsito nas cidades, nem sempre acompanhadas. Um terceiro discurso não era público, mas deve ter tido muita eficiência: na falta de novos professores, os antigos poderiam acumular “contratos”, “padrões”, “jornadas” (haja sinônimos...), e, com isso, incrementar seus salários... Não é coincidência o fato de o número de alunos reprovados e repetentes ter se multiplicado nessas décadas. Acresça-se a isso o “relaxamento” do ensino por parte dos e das professoras de dupla jornada ou duplo emprego (legalizado pela Constituição de 1934 e mantido pela de 1988). Para esses mestres, a preparação de aulas ficou cada vez mais difícil e a avaliação continua impossível (MONLEVADE, 2012, p. 6).

A escola foi organizada com diferentes formas de atendimento à população. Para exemplificar, cabe citar que “(...) O Estado de São Paulo, que liderou o movimento, chegou a sugerir uma escola de dois anos e com esforço é que alguns educadores conseguiram elevá-la a quatro anos de estudo, no meio urbano, e três, na zona rural” (TEIXEIRA, 1977, p.161).

Cabe lembrar, ainda, que a escola concebida por Anísio Teixeira, pretendia uma Educação integrada, por reunir outras funções sociais, entre elas, a saúde e a segurança.

Para o autor, independente das dificuldades, seria a escola primária a enfrentar os problemas da rígida estratificação social e dos graves desníveis econômicos da sociedade brasileira, sendo que, por meio dela, a criação de

igualdade de oportunidades seria possível, entendida por ele como a essência da democracia (TEIXEIRA, 1977).

Tratava-se de um conjunto de ideias que esboçavam novas possibilidades de garantia de direitos e de expansão da Educação no cenário nacional.

As novas ideias em Educação questionavam o enfoque pedagógico até então centrado na tradição, na cultura intelectual e abstrata, na autoridade, na obediência, no esforço e na concorrência. Para os reformistas, a Educação deveria assumir-se como fator constituinte de um mundo moderno e democrático, em torno do progresso, da liberdade, da iniciativa, da autodisciplina, do interesse e da cooperação. As reformas nas instituições escolares visavam à retomada da unidade entre aprendizagem e Educação, rompida a partir do início da era moderna, pela própria escolarização, e buscavam religar a Educação à “vida”. Com esta tentativa de desformalizar parcialmente a Educação escolar, o movimento escolanovista pretendia que a escola interviesse de maneira ao mesmo tempo mais profunda e mais abrangente na Educação dos indivíduos (CAVALIÉRE, 2002, p. 252).

Foi movido por esses objetivos e ideias que o Centro de Educação Primária Carneiro Ribeiro foi fundado em Salvador, em 21 de Outubro de 1950, localizado em um dos bairros mais pobres da cidade e, segundo Anísio Teixeira, tratava-se de um ensaio de solução que visava à integração de toda a população no contexto da sociedade moderna. ‘Nesses centros, o dia era dividido em dois períodos, um de instrução em classe e outro, de trabalho, educação física, atividades propriamente sociais e atividades artísticas, em regime de semi-internato, das 7h30 às 16h30’ (TEIXEIRA, 1977, p.130).

Diante do reconhecimento dos altos custos que esse tipo de atendimento poderia ter, projetou-se cada conjunto para quatro mil alunos, assim organizados, conforme Teixeira (1977, p.130):

Cada conjunto para 4.000 alunos, compreendendo quatro escolas-classe, para mil alunos cada uma, em dois turnos de 500 – ou seja, - com doze salas de aula, no mínimo – e, uma escola-parque, com pavilhão de trabalho, ginásio, pavilhão de atividades sociais, teatros e bibliotecas para os referidos 4.000 alunos em turnos de 2.000 pela manhã e 2.000 à tarde, e ainda edifícios de restaurante e de administração... O conjunto lembra assim uma universidade infantil.

Para Teixeira (1977), o custo elevado desse projeto, justificava-se pela possibilidade de servir como centro de treinamento do magistério, pelos métodos de

aprendizado nele praticados, visto que poderia servir como modelo para a reconstrução da Educação primária.

O corpo docente também era diferenciado. Os professores primários “comuns” atuavam nas Escolas-classe e para a Escola-parque, os professores primários eram especializados em música, dança, teatro, artes industriais, desenho, biblioteca, esportes e recreação (EBOLI, 1969, *apud*. FREITAS e GALTER, 2007, p. 127). Observa-se que um conjunto de medidas e recursos era necessário para garantia do bom funcionamento dessa estrutura, ou seja, um conjunto de equipamentos para os espaços e para o atendimento pedagógico, uma grande equipe de profissionais com conhecimentos específicos e diversos outros voltados para promoção e ampliação de repertório dos alunos e alunas.

No entanto, esse primeiro modelo de escola, assim definido pelo autor, levou anos para ser concluído. Pode-se citar, por exemplo, que apesar de estar em funcionamento há vários anos ainda não contava com sua biblioteca, além do teatro e o pavilhão de atividades sociais que também demoraram a ficar prontos. Os alunos poderiam fazer uso de outros espaços diferenciados como pavilhões de atividades de trabalho, de Educação física e ao ar livre, mas faltavam recursos para sua conclusão.

Poucas unidades escolares com essa estrutura foram possíveis no país por motivos identificáveis. Entre eles, destacava-se o alto custo implicado no projeto: um grande equipamento, para atendimento de uma pequena parcela da população com professores com formação diferenciada. Apesar disso, outras experiências semelhantes surgiram e podem ser mencionadas, conforme apontam Freitas e Galter (2007, p.129):

Depois dessa experiência baiana, a questão da Educação em tempo integral volta a tomar fôlego somente na década de 80, com os Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs – no Rio de Janeiro. Essa é sem dúvida, a maior experiência, numericamente falando, de escola com jornada prolongada. Chegou a ter em torno de 500 escolas desse tipo funcionando em todo o Estado. Essa experiência foi amplamente estudada, despertando o interesse quanto à possibilidade (ou não) de estendê-la a toda rede pública de ensino.

A experiência carioca, inspirada na experiência baiana, inicialmente pretendia alcançar os três níveis de ensino, ou seja, educação infantil, ensino fundamental e

ensino médio, mas, progressivamente, foi centrando seu foco de atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental, porque os pais das crianças menores precisavam trabalhar e porque os jovens ingressavam no mercado de trabalho precocemente.

Para ampliar o tratamento à questão, o próximo capítulo pretende abordar as políticas públicas de Educação integral na Educação brasileira e, neste sentido, tratar o Programa do Governo Federal ‘Mais Educação’ buscando relações com os momentos históricos tratados neste capítulo.

A Educação Integral é uma expressão que tem encontrado múltiplas interpretações. Definida como ampliação do tempo na escola ou como ampliação de possibilidades de aprendizagem para crianças e jovens, ambas são abordagens que não se contradizem, mas se complementam. Nesta pesquisa optou-se em abordar a Educação integral sob a perspectiva da ampliação de tempo de aprendizagem, segundo preconiza o Programa de Educação Integral do Governo Federal ‘Mais Educação’.

II Políticas Públicas de Educação Integral no Brasil

Quais foram os aspectos do mundo moderno e de sua crise que efetivamente se revelaram na crise educacional para que, durante décadas, se pudessem dizer e fazer coisas em contradição tão flagrante para o bom senso? [...] o que podemos aprender desta crise acerca da essência da Educação – não no sentido de que sempre se pode aprender, dos erros, o que não se deve fazer, mas sim refletindo sobre o papel que a Educação desempenha em toda a civilização, ou seja, sobre a obrigação que a existência de crianças impõe a toda sociedade humana?

Hannah Arendt (1954/2007, p. 234)

Quando um tema é costumeiramente tratado nos contextos comuns, nas notícias, discursos e pesquisas, de forma corriqueira é comum que ele seja tratado com tal familiaridade que o seu significado parece óbvio. Para tratar das políticas públicas de Educação integral, considera-se relevante neste momento retomar o conceito, a definição de política pública,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Pensar as políticas públicas de Educação e nesse contexto, as propostas de Educação integral sob essa perspectiva de quem ganha o quê, por que e que diferença faz, proporcionaria um conjunto de respostas filosóficas, pedagógicas, psicológicas, sociológicas, relacionadas às concepções condicionadas a momentos históricos que podem sofrer alterações e ajustes de acordo com o momento econômico ou político, por exemplo.

Segundo a autora, há outras definições que enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, no entanto, há críticos que apontam que essa abordagem racional ignora a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses e por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, 2006).

Para pensar esses processos que demandam ação, avaliação, alteração para novas ações, há que se considerar os diagnósticos locais, o conhecimento dos problemas ou das potências, as condições de transformação da realidade, a busca por parcerias e pelas propostas que avancem para os bons resultados.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

Ainda sobre a questão das políticas públicas, considera-se interessante um recorte para as políticas educativas, que segundo o conceito de THOENIG (2006, apud OLIVEIRA, 2011, p.75) podem ser definidas como “programas de ação governamental, informadas por valores e ideias que se dirigem aos públicos escolares e são implementadas pela administração e pelos profissionais da Educação.”

Pensar políticas públicas implica pensar no papel dos governos na formulação e implementação das mesmas, as pressões sofridas e exercidas por grupos de interesses, pelos movimentos sociais, ‘cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo’ (SOUZA, 2006), o que não reduz a capacidade de governar a sociedade, apesar de torná-la mais complexa.

Ao pensar em um modelo de formulação e análise de políticas públicas para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida das pessoas, optou-se, por identificação com a estrutura

proposta que reconhece o valor do processo, sua característica dinâmica e a possibilidade de aprendizado, próprio do modelo do ciclo da política pública,

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p. 30).

Neste modelo, as questões da agenda têm relevância, as questões que ganham espaço na agenda política. Segundo Kingdon (2006) uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas.

As propostas julgadas inviáveis – aquelas que não se alinham aos valores das comunidades, cujos custos excedem ao estipulado pelo orçamento, que despertem a oposição do público geral ou especializado, ou que não encontrem receptividade entre os políticos eleitos – tem menos chance de sobreviver do que as propostas que satisfazem esses padrões...Com certeza, a avaliação de propostas, em parte, leva em consideração o apoio político ou a oposição, mas é também, por outro lado, baseada em critérios lógicos ou analíticos. Há um longo processo de ‘amaciamento’ do sistema... é crucial para a mudança nas políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 232).

Utilizando-se como referência o governo norte-americano, uma ‘anarquia organizada’ nas palavras do autor, ele indica três fluxos independentes, mas interligados (*streams*) que em momentos críticos convergem e promovem mudanças na agenda: o problema (*problems*), as soluções ou alternativas (*policies*) e a política (*politics*). Cabe pensar nesta construção quando se investiga o êxito de uma política pública.

Ao retomar a história da Educação Brasileira em seus momentos mais importantes, entre eles, o período da Revolução Industrial, um exemplo que se encaixa nesse modelo da convergência de fluxos é o período da Revolução de 1930, quando se consolida o capitalismo industrial no Brasil e por consequência, novas exigências se estabelecem no cenário geral, mas também e especialmente, no contexto educacional brasileiro.

O problema, uma construção social, definido como algo que chama a atenção dos participantes do processo decisório e desperta a necessidade de ação por meio de mecanismos básicos (KINGDON, 1995), era a própria condição da Educação no país desta época, distante das ambiciosas demandas para o Brasil da industrialização, que precisava de mão-de-obra em quantidade e em pouco tempo. Este parece ter sido um tema ou problema que permaneceu na agenda do Estado por algum tempo, consideradas as dimensões dos dados apresentados.

As soluções e alternativas se revelam nos fatos que se seguiram, já que nos 10 anos posteriores o Brasil experimentou um desenvolvimento no ensino, antes desconhecido. Para exemplificar, em 20 anos, o número de escolas primárias dobrou e o de secundárias, quadruplicou. As escolas técnicas, no período de 1933 a 1945, passaram de 133 para 1368 e o número de matrículas de 15 mil, para 65 mil alunos (ARANHA, 1989, *apud* LIBÂNEO, 2012).

Inúmeras outras alternativas certamente compunham o 'cardápio' de possibilidades e o que justifica a escolha de algumas em detrimento de outras, provavelmente envolva fatores diversos, aqui desconhecidos, mas, "a definição de alternativas é o supremo instrumento de poder" (SCHATTSCHEIDER, 1992, *apud* KINGDON, 1995).

No âmbito de todas as alternativas concebíveis, algumas podem ser consideradas mais seriamente que outras. Assim, o processo de especificação das alternativas reduz o número de alternativas ao conjunto daquelas que são realmente consideradas (KINGDON, 2005, p.223)

O outro ponto relevante nos fluxos antes mencionados é a questão do cenário político abrindo espaços para novos ventos na Educação. Para Kingdon (1995, p.233),

Dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo político têm cada uma, vida própria... As propostas de políticas públicas são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica e as suas regras, independentemente de estarem associadas a problemas ou propostas. No entanto, em alguns momentos, essas três dinâmicas se unem.

O autor destaca que a probabilidade de um item tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos estiverem ligados em um único pacote, essa convergência complexa e múltipla, nem sempre se mostra evidente, portanto, resta a atenção às janelas abertas – pequenas e escassas - para as oportunidades de chamar a atenção para o problema da qualidade da Educação Brasileira.

2.1 Educação Integral no Brasil hoje: Desafios e Perspectivas

As experiências desenvolvidas no Brasil, exitosas ou não, deixaram seu legado, desafiando o poder público na construção de oportunidades que garantam equidade de direitos e reduzam desigualdades sociais.

Na busca por mecanismos de indução do atendimento aos alunos em Educação integral, enriquecida com significativas possibilidades de aprendizagem, algumas experiências foram relevantes no cenário nacional, entre elas, as já citadas Escolas-Parque concebidas por Anísio Teixeira nos anos de 1940-1960 e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) idealizados por Darcy Ribeiro entre os anos de 1980-1990.

O projeto de Anísio Teixeira transcendia o simples aumento de jornada escolar⁵, pois esse aumento deveria ser condição para uma formação abrangente, que abarcasse o campo das ciências, artes, cultura, mundo do trabalho, por meio do desenvolvimento físico, cognitivo, afetivo, político, moral, que pudesse incidir na superação das desigualdades sociais, muitas vezes mantidas ou reforçadas pela cultura escolar (MOLL, 2011, p. 129).

Esse projeto educacional implicou na produção de projetos arquitetônicos diferenciados, com espaços significativos para processos de socialização e produção de conhecimento, com amplas bibliotecas, espaços esportivos, refeitórios, pátios, salas temáticas para dança, teatro, artes, além dos prédios específicos para aprendizagens do currículo escolar, ou seja, um grande espaço coletivo, com

⁵ No texto da pesquisa que trata de educação integral é comum empregar Anísio Teixeira como referência, mas segundo Eva Waisros, estudiosa de Anísio Teixeira e do projeto educacional que deveria servir de modelo e referência para toda educação brasileira nos anos 60, afirma que o mesmo não utilizava a expressão 'educação integral' e nem escola de tempo integral, logo, tais termos não lhes podem ser atribuídos (MOLL, 2011, p.144).

trabalho pedagógico diferenciado que aproximasse a escola da comunidade, na busca pela garantia do acesso, permanência e aprendizagens significativas aos alunos.

Já não se trata de escolas e salas de aula, mas de todo um conjunto de locais em que as crianças se distribuem, entregues às atividades de estudo de trabalho, de recreação, de reunião, de administração, de decisão, de vida e de convívio no mais amplo sentido desse termo. A arquitetura escolar deve, assim, combinar aspectos da escola tradicional com os da oficina, do clube de esportes e de recreio, da casa, do comércio, do restaurante, do teatro, compreendendo talvez, o programa mais complexo e mais diversificado de todas as arquiteturas especiais (TEIXEIRA, 1961, p.197 apud MOLL, 2011 p. 130).

Para muitas das grandes cidades brasileiras, conceber novas arquiteturas, organizar novos espaços escolares, com novas dimensões e possibilidades, implica em localizar áreas que deem essa condição, o que nem sempre é uma medida simples, principalmente, quando é necessário cruzar essa proposta com a necessidade de atendimento, ou seja, em muitos casos quando há terreno disponível, não há demanda de atendimento na região em questão, normalmente, regiões onde faltam outros serviços e ofertas de cultura, esportes e lazer. Construir equipamentos mais amplos e potentes em sua estrutura em regiões onde há terrenos, mas não há demanda, significaria criar uma nova problemática para o poder público, o transporte escolar – de alto custo - para os alunos de uma região para outra da cidade.

Ao tratar da questão da (difícil) escolha dos terrenos para a consolidação do projeto dos CEU (Centros Educacionais Unificados)⁶ em São Paulo, por exemplo, inspirada na experiência da Escola-Parque de Anísio Teixeira, Gadotti (p. 2) comenta:

O projeto teve início com a discussão entre a Secretaria Municipal de Educação e o Departamento de Edificações da Secretaria de Serviços e Obras (SSO) da Prefeitura, sobre a necessidade de encontrar espaços físicos amplos para a construção de novas escolas, tão poucos na cidade de São Paulo.

⁶ Disponível no acervo Paulo Freire (acervo.paulofreire.org). Os CEU foram criados pelo Decreto Municipal nº 42.832, 06 de fevereiro de 2003, onde são concebidos como “um complexo único em todas as suas dimensões, desde o projeto arquitetônico até o projeto político-pedagógico, conferindo novo significado ao espaço escolar” (p.09)

Ao abordar princípios e orientações que ajudaram na implementação dos Centros Educacionais Unificados, Gadotti (p. 5) destaca que o CEU proporciona Educação integral e integrada, nas diferentes modalidades de ensino, com a disponibilização de espaços e linguagens diversas e enriquecedoras. No âmbito da política municipal de Educação e dos objetivos específicos para estas unidades educacionais, o primeiro objetivo apresentado é o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos, com a perspectiva de que os centros se constituíssem em experiências de convivência comunitária.

As experiências mais recentes de Educação integral têm reforçado o caráter intersetorial que este projeto implica, forçando a necessidade de articulação entre as secretarias, entre as ações do governo, em um planejamento menos fragmentado, o que pode otimizar recursos e favorecer a construção de uma Cidade Educadora, conceito que também está implicado nas discussões da Educação integral,

Uma cidade pode ser considerada como uma “**Cidade Educadora**”⁷, quando, além de suas funções tradicionais – econômica, social, política e de prestação de serviços – ela exerce uma *nova função* cujo objetivo é a formação para e pela cidadania. Para uma cidade ser considerada educadora ela precisa promover e desenvolver o *protagonismo* de todos – crianças, jovens, adultos, idosos – na busca de um novo direito, o direito à cidade educadora. Na Cidade Educadora todos os seus habitantes usufruem das mesmas oportunidades de formação, desenvolvimento pessoal e de entretenimento que a cidade oferece (GADOTTI, p.08)⁸.

Ainda que sabidamente seja desafiador alcançar uma cidade educadora, com equidade de oportunidades, as políticas públicas precisam vislumbrar ações que, em longo prazo, consolidem projetos mais ousados de qualidade de vida e oferta de serviços públicos de qualidade no saneamento, na habitação, na saúde e Educação. Isso implica em reconhecer que em algumas regiões da cidade podem ser enumeradas muitas fragilidades em termos de acesso, características comuns às grandes cidades,

...Há uma demanda crescente de equipamentos sociais na cidade de São Paulo, especialmente nas regiões da periferia da cidade onde vive a população mais pobre, onde há uma enorme carência de

⁷ Grifo do autor.

⁸ Neste artigo não consta o ano de sua publicação.

creches, escolas, centros culturais e comunitários, teatros, postos de saúde, telecentros, etc.

Por outro lado, há uma enorme escassez de terrenos municipais livres para a construção de equipamentos sociais nestas regiões. Outro problema é o fato de que em muitas regiões da cidade, os terrenos são muito acidentados, e a implantação de projetos padrão envolve altos custos de terraplanagem.

Os projetos para os CEU deverão respeitar os aspectos ambientais envolvidos nesse tipo de ocupação urbana, além de respeitar a topografia e a geografia dos terrenos disponíveis. O poder público municipal deve criar exemplos de edifícios que envolvam o respeito à natureza e representem a marca de uma gestão que se preocupa com as questões sociais da cidade (GADOTTI, p. 4)⁹

Além das construções de novos prédios mais sustentáveis e adequados para novas propostas na Educação, outro desafio se impõe ao processo: a estrutura dos prédios que já existem, a ausência de adequação dos espaços, que implica ainda na ampliação do atendimento em tempo integral para as faixas etárias que ainda estão fora das escolas.

Monlevade (2012)¹⁰ reforça que a Educação em período integral já foi realidade no cenário educacional brasileiro. No entanto, essa realidade era para poucos.

É comum dizer-se que o brasileiro tem memória curta – os educadores brasileiros também, inclusive os pesquisadores. Pouca gente hoje se dá conta que até 1920, mais ou menos, todas as escolas funcionavam em “período integral”. É claro que o número de escolas e estudantes no nível que corresponde à Educação básica era muitíssimo menor do que o de hoje, 200 mil e 60 milhões, respectivamente. Mas as cerca de 20 mil escolas de então ou eram internatos (funcionando 24 horas por dia); ou semi-internatos (das 8 às 17 horas, com permanência dos estudantes por 9 horas diárias); ou externatos, com cerca de seis horas por dia, entremeadas ou não por uma ida dos alunos para uma refeição em casa (MONLEVADE, 2012, p. 4).

Ainda sobre esse atendimento em período integral, presente no século XX, o autor destaca duas questões: ‘a primeira é que o espaço da sala de aula era ocupado exclusivamente por uma turma de alunos, o que concede ampla liberdade de ação pedagógica ao professor’ (MONLEVADE, 2012, p. 5); já que não haveria concorrência quanto ao uso do espaço por outros alunos, em turnos reduzidos e em

⁹ Neste artigo não consta o ano em que foi publicado.

¹⁰ Em Aberto, Brasília, v. 25, n. 88, p. 69-82, jul./dez. 2012

Em Aberto 88 – Políticas de Educação Integral em Jornada ampliada, 2012. (org) Gesuína Leclerc e Jaqueline Moll, 2012. <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2870/1883> Acesso em 08 de Outubro de 2013.

alguns casos com outros turnos com carga horária ainda menor. Logo, o espaço desta sala ficaria disponível para o professor da turma, realidade pouco comum para a realidade das escolas brasileiras, ainda que esteja acontecendo a redução de demanda para os anos do ensino fundamental.

A segunda questão apontada pelo autor é que “ricos e pobres, os que tinham o privilégio de se incluir entre os 30% de crianças e adolescentes matriculados em alguma escola pública ou particular, contavam com o mesmo tempo curricular, estendido até os sábados, reservados para as provas de avaliação, as sabatinas.” (MONLEVADE, 2012, p.5) Aparentemente não há distinção entre ricos e pobres, no entanto, menos de um terço da população acessava a escola regular nas boas condições de tempo e espaço apresentadas.

As experiências têm como predicado a possibilidade de dar à discussão atual e ao poder público, seus dirigentes, técnicos, movimentos sociais, a sociedade em geral, o acúmulo necessário para compreender a importância da singularidade das experiências que podem ser construídas em um país tão diverso, múltiplo e complexo.

Entre as experiências apontadas como possibilidade de construção da Educação integral em tempo integral está o Programa de Educação Integral do Governo Federal ‘Mais Educação’, ainda que em termos quantitativos, seja pouco expressivo, trata-se de um programa presente em todos os Estados brasileiros em 2013.

É fato que o Programa “Mais Educação” como política pública é recente, ainda em fase de implementação, com menos de uma década de existência e com experiências anteriores de Educação integral que merecem destaque, mas pouco representativas no cenário histórico, pois não se efetivaram de fato nas políticas públicas locais e no cenário nacional. Aspectos igualmente importantes como monitoramento e avaliação dos primeiros resultados desse processo de implementação também demandam maiores investimentos.

No entanto, há um conjunto de informações que despertam atenção nesses anos de existência do programa: a ampliação, o número de Estados, municípios, escolas e alunos atendidos, a consideração das especificidades locais para realização do programa, a concepção de Educação integral colocada em evidência no debate nacional de Educação, entre outros fatores igualmente importantes.

2.2 Programa de Educação Integral ‘Mais Educação’

Ao tratar da Educação integral, é comum que esta seja confundida ou tratada como sinônimo de ampliação de jornada. A relação estabelecida entre uma coisa e outra existe e dialoga de tal forma que estar mais tempo na escola possa culminar com a construção de uma Educação integral. Para Leclerc e Moll (2012) “as políticas de ampliação de jornada deverão levar à Educação em tempo integral, referenciadas pela cobertura do financiamento da Educação, conforme o que estabelece o (Fundeb)¹¹ – Lei nº 11.494/2007”.

Para Cavaliere¹² (2007) o tempo escolar vem se constituindo como objeto de estudo e é apresentado como um elemento importante no conjunto das reflexões sobre a escola. Esse tempo, segundo a autora, é sempre um conjunto de relações entre diferentes dimensões que compõem um determinado contexto histórico. A ampliação do tempo na escola tem múltiplas interpretações,

A ampliação do tempo diário de escola pode ser entendida e justificada de diferentes formas: (a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares; (b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições da vida urbana, das famílias e particularmente da mulher; (c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de Educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos. A última das alternativas acima é a que mais desafia o pensamento a uma reflexão educacional abrangente e, de certa forma, engloba as anteriores (CAVALIERE, 2007, p. 1016).

Compreende-se a afirmação da autora sobre a mudança na concepção da Educação escolar como uma importante provocação ao ‘fazer pedagógico’ hoje constituído, ao risco de ampliar os tempos e criar uma escola com mais do mesmo e piorado. Transformar escola e seu funcionamento diário não se dá espontaneamente, tampouco por decreto, mas a partir de um conjunto de decisões políticas, a partir da conclusão do esgotamento de uma concepção vigente.

¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – Lei nº 11.494/2007. Em seu artigo 10, o tempo integral foi considerado como um dos tipos de matrícula a receber ponderação diferenciada para distribuição proporcional de recursos.

¹² Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1828100.pdf> . Acesso em 11 de Outubro de 2013.

Ao tratar das questões do tempo a autora faz resgates históricos e aponta que nem sempre o efeito desta ampliação foi positivo. Para exemplificar, cita o caso dos CIEP, no Rio de Janeiro, em que houve casos em que a jornada integral, empobrecida em sua rotina devido à falta de atividades diversificadas, gerou o efeito contrário ao esperado, esvaziamento e formação de um conceito negativo sobre a escola em tempo integral (CAVALIERE, 2007). Questionados os jovens sobre os motivos do desinteresse em fazer parte destas escolas, o ‘não quero’ foi resposta comum.

Outro aspecto interessante a observar é a inversão da oferta em ampliação de jornada que se pretende no Brasil se comparada aos países europeus desenvolvidos, em que as crianças menores ficam menos tempo nas escolas e são as maiores que, progressivamente, nelas permanecem por mais tempo (CAVALIERE, 2007), tal como ocorre no Brasil quanto à oferta na Educação infantil – creches, que tem jornadas, em muitos casos, de 12 (doze) horas de permanência e a jornada para o ensino médio, etapa da Educação básica ainda distante da universalização, oferecida em períodos noturnos, ou parciais de curta duração.

É preciso investigar os possíveis entraves, ou desafios para a Educação integral como uma política pública que traga efeitos positivos para os processos de formação dos alunos, em especial dos jovens. “Do ponto de vista cultural, a ampliação do tempo de escola envolve disputas entre ela e outras instituições sociais. Elementos de natureza antropológica entram em cena quando pensamos sobre a jornada escolar” (CAVALIERE, 2007).

No material produzido pelo Ministério da Educação¹³, para ampliar o debate sobre a Educação integral com as redes públicas de ensino, a questão do tempo é problematizada e a Educação integral colocada como uma oportunidade de rediscutir as relações promovidas entre tempo e espaço na escola,

Alguns estudos que consideram a qualidade do ensino estão alicerçados nessa relação de tempos e espaços educativos. Para alguns, a ampliação da jornada escolar pode alavancar essa qualidade (Kerstenet zky, 2006); para outros, a extensão do horário escolar, por si só, não garante o incremento qualitativo do ensino, mas carrega essa possibilidade em potencial (Cavaliere, 2002), ou seja, “se a essa extensão não aderir o conceito de intensidade, capaz de se traduzir em uma conjunção qualitativa de trabalhos

¹³ Educação integral: texto referência para o debate nacional. - Brasília: Mec, Secad, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf . Acesso em 13 de outubro de 2013.

educativos” (Coelho, 1997, p. 201), de nada adiantará esticar a corda do tempo: ela não redimensionará, obrigatoriamente, esse espaço. E é, nesse contexto, que a Educação Integral emerge como uma perspectiva capaz de re-significar os tempos e os espaços escolares (BRASIL, MEC, 2009, p.16).

Para concluir-se pela necessidade e possibilidade de Educação integral como objetivo das políticas públicas da Educação brasileira, foi necessário que uma análise das desigualdades sociais, um cuidadoso diagnóstico fosse feito das condições, processos e resultados nas escolas públicas. “Especificamente no campo da Educação, contamos com indicadores e dados expressos pelo Censo Escolar, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)”(BRASIL, MEC, 2009, p. 11).

Para além das experiências históricas já citadas de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, o Ministério da Educação contatou outras experiências mais recentes e que trouxeram novos elementos, para definir que não há um modelo mais adequado, ou melhor, para o atendimento à proposta de Educação integral, mas, possibilidades e formatos diversos, singulares e dotados de muitos predicados. Podem ser citadas as experiências desenvolvidas em municípios brasileiros, tais como Belo Horizonte/MG, Apucarana/PR, Nova Iguaçu/RJ.

Cada uma destas experiências apresentou elementos relevantes e pioneiros em Educação integral, que serviram de suporte para o grupo de trabalho do Ministério da Educação que buscava dar contorno a uma proposta de política pública em Educação integral. No caso de Belo Horizonte,

O Programa Escola Integrada, por exemplo, foi criado em 2006, pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, como um programa intersetorial. Esse Programa concebe a Educação como um processo que abrange as múltiplas dimensões formativas do sujeito e tem, como objetivo, a formação integral dos alunos de 6 a 14/15 anos do Ensino Fundamental, ampliando sua jornada educativa diária para nove horas, por meio da oferta de atividades diversificadas de forma articulada com a proposta político-pedagógica – PPP – de cada instituição educativa (BRASIL, MEC, 2009, p.19).

A experiência de Belo Horizonte, será aprofundada, por tratar-se de um dos municípios que fazem parte dessa pesquisa, mas cabe destacar o aspecto intersetorial dado ao programa.

No município de Nova Iguaçu, com o projeto Bairro-Escola, também foram observados e absorvidos conceitos que mereceram atenção, entre eles, a ideia de “Cidade Educadora”, onde há o reconhecimento de que a Educação não se dá apenas nos limites da escola, mas pode ocorrer na comunidade, nos seus espaços, com as características que possui. Outro conceito destacado foi da própria Educação Integral como “uma Educação que promove o desenvolvimento da criança e do adolescente em suas múltiplas dimensões, considerando o corpo, a mente e a vida social, no sentido da construção da cidadania, do sujeito autônomo, crítico e participativo” (BRASIL, MEC, 2009, p.19).

Em Apucarana, Paraná, o programa existe desde 2001, resistindo, por conta de uma regulamentação por meio legal, às mudanças de governo e buscando: superar a dicotomia turno e contra turno, desafio presente nas propostas em geral no cenário nacional e a construção de um currículo mais integrado e coerente. Para tanto, considera o educando sob uma dimensão de integralidade para atender os aspectos cognitivos, político-sociais, ético-culturais e afetivos.

Essas experiências foram inspiradoras para muitas outras redes de ensino, nas cidades do entorno ou de tantas outras que foram buscando garantir propostas diferenciadas de atendimento em suas localidades.

Para dar início a esses atendimentos, não se faz necessário, inventar algo novo, mas buscar concepções e possibilidades exitosas que se aproximam das perspectivas locais. As experiências são singulares, algumas aproveitam o acúmulo de organizações não governamentais, outras, são exclusivamente ações do poder público. Neste contexto, dá-se destaque aos fundamentos legais, como fortalecedores para o processo de consolidação de políticas públicas.

O Programa “Mais Educação” foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constituiu-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar, para, no mínimo, sete horas diárias, nos Estados e municípios, pretendendo ainda a organização curricular na perspectiva da Educação Integral¹⁴.

Segundo a Portaria, são definidos como objetivos desse programa:

I - apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de Educação básica de

¹⁴ Fonte: Ministério da Educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16689&Itemid=1115. Acesso em 21 de Maio de 2013

Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar (...);

II - contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar; (BRASIL, MEC, 2007).

Para o grupo de trabalho do Ministério da Educação, já na Constituição Federal de 1988 a temática foi abordada, ainda que não tenha sido de forma expressa,

Partindo dessas reflexões e abarcando especificamente o ordenamento constitucional-legal que envolve a Educação Integral e o tempo integral, evidencia-se que, muito embora a Constituição Federal de 1988 não faça referência literal a essas expressões, ao apresentar a Educação: (1) como o *primeiro* dos dez direitos sociais (Art. 6º) e, conjugado a esta ordenação, (2) apresentá-la como direito capaz de conduzir ao *pleno desenvolvimento da pessoa, fundante da cidadania*, além de possibilitar a *preparação para o mundo do trabalho* (Art. 205) – condições para a formação integral do homem. De forma subliminar, a conjunção dos artigos, anteriormente citados, permite que seja deduzido do ordenamento constitucional, a concepção do direito à Educação Integral (BRASIL, MEC, 2009, p.21).

Na defesa da implementação dessa política pública, outros são os pressupostos legais para a ampliação de jornada para alunos do ensino fundamental e não são tão recentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96 – já previa, no artigo 34, a ampliação progressiva da jornada escolar do ensino fundamental para o regime de tempo integral a critério dos estabelecimentos de ensino:

Artigo 34. A Jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o tempo de permanência na escola.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Além disso, a Lei nº 10.179/2001 (Plano Nacional de Educação) também apontou em seu artigo 5º que: ‘Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas do ensino fundamental para o regime de Educação integral’.

Mais recentemente, o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007) promoveu o compromisso de todos os Estados e municípios com a melhoria da qualidade da Educação básica, entre outras metas. Entre as diretrizes, destaca-se o artigo VII: “Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular.”

O Estatuto da Criança e do Adolescente também contempla em seu texto, menção ao desenvolvimento integral do sujeito, propondo integração dos atendimentos às crianças e jovens.

A meta seis, do Plano Nacional de Educação (2011-2020), indica “oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação básica.”

O Programa “Mais Educação” propõe o aumento da oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos, tais como: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, Educação científica e Educação econômica.

Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa visa fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, tendo como base estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil de 2005. Nesses estudos, destacou-se o uso do “Índice de Efeito Escola – IEE” -indicador do impacto que a escola pode ter na vida e no aprendizado do estudante, cruzando-se informações socioeconômicas do município no qual a escola está localizada.

Por esse motivo, segundo o Ministério da Educação a área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁵ (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas.

¹⁵ IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Inep e em taxas de aprovação.
Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article .
Acesso em 23 de Maio de 2013.

As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios, nos 27 Estados para beneficiar 386 mil estudantes. Em 2009, houve a ampliação para cinco mil escolas, 126 municípios, de todos os Estados e no Distrito Federal com o atendimento previsto a 1,5 milhão de estudantes, inscritos pelas redes de ensino, por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

Em 2010, o atendimento foi ampliado para 10 mil escolas nas capitais, regiões metropolitanas - definidas pelo IBGE - e cidades com mais de 163 mil habitantes, para beneficiar pouco mais de dois milhões de estudantes (MOLL, 2011). Cabe destacar que momento o critério exclui cidades com menor quantidade de habitantes¹⁶.

Para o desenvolvimento de cada atividade, o Governo Federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, por meio de ajuda de custo. São repassados também recursos financeiros para materiais de consumo e de apoio segundo as atividades oferecidas que sofrem ajustes a cada ano. Não será feita aqui, a análise dos valores repassados para cada objetivo do programa, mas é possível observar nos relatos e materiais de pesquisa sobre a questão dos recursos que os municípios enfrentam dificuldades para complementar os valores repassados, ou seja, acabam por desenvolver ampliação de jornada exclusivamente com os recursos repassados o que vem comprometendo a qualidade desejada para execução de programas.

De acordo com o Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro do PDDE¹⁷ (Programa Dinheiro Direto na Escola) de 2009, os recursos transferidos por intermédio do PDDE para implementação de Educação Integral destinam-se: ao ressarcimento de despesas de alimentação e transporte de monitores; à contratação de pequenos serviços, aquisição de materiais de consumo; e à aquisição de kits de materiais definidos neste manual.

¹⁶ É possível observar que há incompatibilidade dos dados localizados entre as fontes, o que significa afirmar que os dados não são necessariamente cruzados pelos órgãos oficiais.

¹⁷ Fonte: Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro do PDDE – Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.fn-de.gov.br%2Findex.php%2Fdownloads%2Fpdde%2F4570-manualpdde2010educacaointegral%2Fdownload&ei=qKzJTrHpJ9L0ggfR5KVm&usq=AFQjCNHEwnWZ4nRP4uJTDHC2DfXnyphf-w>. Acesso em 23 de Maio de 2013.

Ainda neste manual, está definido como a oferta de oficinas deverá ser organizada pelos então monitores:

Os trabalhos dos monitores serão considerados de natureza voluntária, na forma definida na Lei nº 9.608, de 1998 e o ressarcimento de despesas deverá observar o seguinte parâmetro:

- calculado de acordo com o número de turmas monitoradas e limitado ao máximo de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais. (BRASIL, MEC, 2009, p. 5).

Cabe relacionar e comparar todo o aparato legal, técnico, histórico e conceitual, apresentado até então, que remete ao projeto de Educação ousado em termos arquitetônicos e conceituais de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro e a implementação da proposta de Educação integral nacional, organizada com mão de obra voluntária com limite de ajuda de custo ao mês, em escolas espalhadas em território nacional com infraestrutura que demanda adequações e que tenham parcos recursos para transformação desse cenário. Outras medidas, entre elas, a flexibilização na execução dos recursos, integração dos projetos e programas com outros ministérios, repasse diferenciado dos valores para o FUNDEB para alunos em período integral, são alternativas para solução dos problemas que tem surgido nos processos de implementação da proposta.

Embora pareça óbvio, não é demais afirmar que escolas de tempo integral demandam maiores investimentos iniciais e correntes. Mesmo se considerarmos certas soluções que localizam parte das ações educativas, no regime de tempo integral, fora do espaço escolar, ainda assim os gastos com pessoal, alimentação, transporte e outras necessidades tendem a aumentar. Entretanto, estudos já mostraram que a duplicação da jornada não chega a representar o dobro os gastos (COSTA, 1991 apud CAVALIERE, 2007, p. 1024).

Para contrapor essas condições, movimentos sociais, grupos organizados têm se articulado para dialogar com o poder público sobre a insuficiência das condições atuais de financiamento da Educação e nesse contexto, a Educação integral.

Esse é um dos desafios assumidos pelos movimentos e organizações que integram a Campanha Nacional pelo Direito à Educação na defesa dos 10% do PIB para o cumprimento do PNE 2011-2020. Para compor essa defesa, a definição de um custo *per capita* para a Educação nacional tem sido um trabalho referendado por

mobilizações em defesa da Educação, debates nacionais como as Conferências Nacionais de Educação – CONAE - que produziram materiais que hoje fazem apontamentos para o PNE, que no início do ano de 2014 ainda continua sem aprovação.

No entanto, não se pretende aqui analisar a eficácia da política em si, mas sim, o papel do dirigente público na implementação da política pública de Educação integral.

O processo de adesão e execução de recursos é simplificado e progressivamente deveria favorecer a autonomia dos entes federados e escolas. Essa medida pretende dar aos municípios mais autonomia, desde que tenham condições tecnológicas e conhecimento técnico para realização desses processos, desde o planejamento até a prestação de contas.

A adesão dos municípios aos programas do Governo Federal, entre eles, o Programa Mais Educação é feito via internet, por meio de senha específica fornecida a um técnico da Secretaria de Educação. Já o repasse dos recursos para o programa é encaminhado diretamente para a conta da Unidade Executora desses recursos, ou seja, a própria unidade escolar, que tem autonomia para a gestão dos recursos mediante o envio de um plano de trabalho anterior, bem como prestação de contas posterior. Essa execução autônoma de recursos pode, em tese, ser um facilitador para o exercício da gestão democrática.

No entanto, a adesão aos Programas é feita pelo Município ou Estado, é deles a vontade política e a decisão em fazer parte dos programas ou não e receber seus recursos, formações, materiais e orientações, o que implica necessariamente, incluir nas rotinas da localidade, as concepções que permeiam as escolhas do Governo Federal.

Os dados que apontam para a crescente adesão aos programas do Governo Federal parecem indicar que as questões ideológicas tem se mostrado menos relevantes do que a necessidade de contar com maior aporte de recursos, materiais, formações e equipamentos adquiridos por meio de interface com outros entes federados, seja ela o Estado ou o Governo Federal.

III O Dirigente Público na Educação

*De um ponto de vista crítico,
é tão impossível negar a natureza
política do processo educativo
quanto negar o caráter
educativo do ato político.*

PAULO FREIRE

3.1 O Dirigente público: buscando definições, atribuições e perspectivas

A decisão pelo termo dirigente e não ‘secretária’ ou ‘secretário’ advém de uma escolha conceitual que coloca um diferencial na denominação quando define este profissional como aquele que dirige uma secretaria na gestão, não aquele que será secretário de um prefeito ou de uma prefeitura.

Para BONIS e PACHECO (2010, p. 329), “o dirigente público permanece negligenciado na maior parte dos estudos da ciência política sobre o funcionamento do aparelho do Estado”. Para os autores, ainda,

Hoje, discutir a efetividade dos serviços públicos requer considerar, como elemento relevante de análise, a atuação daqueles que estão à frente das organizações públicas, dado o potencial de influência que podem exercer sobre os resultados alcançados. A essas pessoas se denomina dirigentes públicos, vistos como atores sociais distintos, com grau relevante de responsabilidade que não se confunde com a responsabilidade dos políticos, nem se iguala à responsabilidade do funcionário público (BONIS e PACHECO, 2010, p.329).

Essa definição do dirigente público, como um ator que não se confunde com o político ou com o funcionário público, situando-o como outra categoria em termos de atribuições, demanda novas reflexões e análises, pois as definições nas práticas ganham novos contornos, ainda que se saiba da importância que ocupam sobre os resultados esperados nas políticas públicas, a atuação de um e outro ator, nem sempre se coloca de forma tão distinta.

Ao buscar definir quem são os dirigentes públicos, por meio de estudos recentes, os autores informam que “são pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas” (BONIS e PACHECO, 2010, p.330). Também têm a responsabilidade de responder diretamente aos ministros ou secretários de Estado. Nem sempre são de carreira de funcionalismo, mas integram equipes de governo e são corresponsáveis pela implementação dos planos de governo, estando no foco dos olhares políticos e da própria sociedade, buscando maximizar os resultados de suas ações.

A ênfase nos resultados, a eficiência nas ações do governo, bem como os movimentos de reformas nas últimas duas décadas, destacam a importância da atenção à atuação dos dirigentes, ator próprio do Estado contemporâneo, o que ocorre em concomitância ao processo de colocar em xeque os burocratas de carreira e seu excessivo poder.

Esse aparente destaque dado à atuação do dirigente, na responsabilização pelo sucesso ou fracasso na implementação das políticas públicas, coloca sobre seus ombros, o ônus ou o bônus da assertividade dos processos, de maneira pouco compartilhada com outros atores e fatores. Cabe dizer que há variáveis, situações imponderáveis que podem exercer enorme influência sobre o êxito das políticas e nem sempre, são passíveis do controle do dirigente público ou do chefe do executivo.

Os autores apresentam estudos que procuram caracterizar o dirigente público, buscando distinções em termos de tipo ideal, o dirigente, o burocrata e o político profissional, enfocando a responsividade do dirigente em relação ao político e discutem diferenças de perfil entre dirigentes recrutados internamente, entre integrantes de carreira da administração pública e aqueles que foram recrutados externamente, no mercado, universidade, círculos partidários, entre outros (BONIS e PACHECO, 2010).

Outras distinções e buscas por características são encontradas na definição de Weber do burocrata e do político (BONIS, 2008). Sobre o dirigente público outras especificidades são encontradas. No entanto, há aspectos da definição do político, que podem estabelecer íntima relação com a atuação do dirigente público.

São aproximações e reflexões que podem reforçar a ideia de que as categorias têm distinções, mas estabelecem diálogo quando destacados na sua atuação. Sobre essa questão, BONIS (2008, p. 18) destaca,

Weber traça diferenças muito claras entre o *ethos* do tipo ideal de burocrata e do político. O burocrata seria orientado para a aplicação impessoal da norma; suas atividades são fixas e estáveis, determinadas pelo regulamento e sua posição numa hierarquia claramente definida; somente profissionais qualificados para a execução de sua tarefa podem ser selecionados para realizá-la (WEBER 1971, 1974). O político eleito se move por outra ética, que, para Weber, “exige tanto paixão quanto perspectiva”: em nome do interesse público, deve estar pronto a assumir responsabilidade por um curso de ação, mobilizar apoio público para ele, defendê-lo de oposições e assumir riscos pelas suas consequências (BEETHAM, 1996).

Para Longo (2002, apud BONIS e PACHECO, 2010, p.331) “há uma tendência visível nas democracias avançadas de superação da visão dual política/administração que coincide com a função diretiva”. Segundo MOORE (2002 apud BONIS e PACHECO, 2010, p. 332),

Os dirigentes públicos são “estrategistas, mais do que técnicos”: procurando uma analogia com o papel dos gerentes no setor privado, defende o paradigma segundo o qual os dirigentes públicos devem ser “criadores do valor público”, sendo capazes de transformar os recursos escassos à sua disposição em impactos positivos para a sociedade, atendendo aos desejos e percepções dos cidadãos.

Para Moore (2002, apud BONIS e PACHECO, 2010, p. 333) o dirigente público não é mero executor de ações decididas e planejadas pelos políticos ou portador por excelência do interesse público, à revelia dos interesses dos eleitores. Sua atuação se dá em três dimensões: estratégica, política e operacional.

Para aprofundar um pouco mais sobre as distinções antes citadas, cabe resgatar o conceito *weberiano* de tipo ideal e a descrição do *ethos* do burocrata – “o conjunto de valores e princípios que norteiam sua ação, se comparado ao político profissional” (BONIS e PACHECO, 2010, p. 334).

Outra característica do dirigente público, segundo os autores, é o nível de discricionariedade de sua ação, ou seja, o dirigente precisa de um espaço maior de ação discricionária para escolher, entre as alternativas, a mais conveniente para o

alcance dos melhores resultados, com uso eficiente de recursos. É a esfera política que define esses limites, por meio de *feedback* político (BONIS e PACHECO, 2010).

A seleção dos dirigentes públicos normalmente ocorre por processos abertos a profissionais que podem ou não pertencer a carreiras públicas e sua permanência no cargo tende a ser curta, não se estendendo para além do mandato do chefe do Executivo ou do seu superior político, sua posição depende da vontade do político eleito (BONIS e PACHECO, 2010).

Um aspecto que distingue o político do dirigente público são os mecanismos de responsabilização (*accountability*) aplicados a cada um. Para o caso do dirigente público, os meios de responsabilização são as avaliações, formais ou informais, relativas ao uso dos recursos e aos resultados por ele obtidos, realizadas pelo superior ou pela sociedade. Mas serão os resultados visíveis de suas ações que pautarão essas avaliações sobre seu desempenho. Aqui está contida também a influência de outros atores sociais, como a mídia, partidos opositores e movimentos sociais. Cabe lembrar que as escolhas dos dirigentes estão subordinadas ao juízo do seu superior político (BONIS e PACHECO, 2010).

Quando a questão central é a decisão entre funcionários de carreira ou um *outsider* (recrutado externamente) vários fatores podem ser considerados, entre eles, o conhecimento do setor público, conhecimento esse que pode ser acumulado pelo profissional que foi recrutado externamente, durante a própria experiência em curso, com isso reduzindo as diferenças existentes com um profissional de carreira (BONIS e PACHECO, 2010).

Outro fator considerado na decisão é a disponibilidade, que no caso do *outsider*, por ter curta permanência no cargo com uma grande pressão por resultados, tende a mostrar maior sacrifício pessoal em termos de carga diária de trabalho, esforço e motivação. Um aspecto que também se destaca é a propensão à inovação e mudança, no caso dos funcionários de carreira há uma tendência ao alto senso de preservação, o que o coloca, muitas vezes, avesso aos riscos, diferente dos *outsiders* que tendem a ser mais inclinados à inovação e mudanças por não compartilharem de ‘memória institucional’ (BONIS e PACHECO, 2010).

Considera-se que estes aspectos mencionados pelos autores são tendências, possibilidades, não definições ou generalizações, o que seria arriscado afirmar. Essas distinções não permitem, segundo os autores, a definição de superioridade de um sobre o outro no que se refere à ocupação de cargos de

direção. Contextos, cenários políticos, precisam ser considerados para fazer qualquer avaliação sobre o tema (BONIS e PACHECO, 2010).

Há um legado histórico no Brasil que aponta para uma visão de que “os dirigentes públicos deveriam ser profissionais de carreira, integrantes de uma burocracia de Estado percebida como virtuosa e defensora do interesse público” (BONIS e PACHECO, 2010, p.353). Já os *outsiders*, nomeados externos, são identificados como “politização indevida”, que não tem compromisso com aquele grupo social, com aquela história, com aquelas pessoas, talvez porque predomina na história das diferentes esferas de poder, a ideia de que as nomeações sempre foram ‘moedas de troca’, promovendo práticas clientelistas.

No entanto, análises sobre as nomeações ao longo da história mostram diferenças no processo, como a nomeação de dirigentes de empresas estatais durante o período militar, que apontou aspectos positivos, como a flexibilidade, reduzindo a excessiva vinculação entre o burocrata e os interesses do órgão em que atua; a incerteza, que pode impelir o dirigente a ter uma atuação exemplar, como forma de garantir sua permanência, quando da mudança de um superior imediato; a capacidade de coordenação, gerando redes e coalizões que podem favorecer na implementação de políticas, entre outras (BONIS e PACHECO, 2010). Não se está com isso, afirmando que esse período em que a atuação é considerada exemplar foi benéfica para a educação brasileira.

Geddes (1996, apud BONIS e PACHECO, 2010) em seu estudo sobre as estratégias de nomeação, aponta os dilemas dos políticos quanto a essas escolhas e faz um destaque quanto às escolhas de dirigentes quando da indicação de partidos de coalizão. Sobre isso o autor afirma que, nenhum dos partidos abre mão de suas indicações. No entanto, sabem que se o desempenho destas indicações for pífio, aumenta o risco da quebra da coalizão, situação que implica em perdas importantes.

Para Schneider (1994 apud BONIS e PACHECO, 2010, p.357),

A maioria dos nomeadores prefere uma variedade de tipos: gente de confiança para assessores mais próximos e intermediários, gente mais técnica para os lados misteriosos das atividades do órgão e gente representativa quando o apoio e coordenação externa são cruciais. Em alguns casos, os nomeadores conseguiram combinar critérios de confiança e técnicos para conseguir uma competência partidária, o que promoveu políticas eficazes.

Para Loureiro e Abrucio (1999 apud BONIS e PACHECO, 2010), apenas dois grupos de critérios são considerados para as nomeações: os critérios burocráticos e os critérios políticos. Neste caso, estão consideradas as afinidades pessoais, orientações teóricas ou ideológicas, não apenas o jogo partidário. Os autores também consideram que os dirigentes oriundos de carreiras, por serem mais conservadores e defensores dos interesses de sua corporação, podem não ser a melhor opção para a atuação como dirigentes públicos.

3.2 O Dirigente Público Municipal de Educação: desafios e aprendizagens

Para apoiar a chegada de um grande número de novos dirigentes municipais às redes de ensino, considerando que em mais de 70% dos municípios brasileiros houve mudança dos prefeitos, e reconhecendo que em muitos casos, por tratar-se de profissionais em novos papéis, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME¹⁸ - produziu em 2012, um material¹⁹ orientador para os dirigentes públicos de Educação. Já nas primeiras orientações alguns destaques sobre as demandas urgentes da Educação pedem atenção redobrada ao dirigente, entre elas: ampliar o acesso das crianças menores de três anos, como prevê o próprio Plano Nacional de Educação, sendo uma importante etapa da Educação Básica, considerada de alto custo e, correspondente a isso, de alto impacto na formação dos sujeitos, segundo os estudos e pesquisas da OCDE.

Comparada com outros níveis de ensino, a Educação infantil ainda tem baixa demanda atendida, com uma média nacional de 29,3 matrículas em escola ou creche na rede municipal ou estadual para cada 100 crianças de zero a cinco anos de idade (CENSO, 2010).

Segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica o cálculo da demanda de crianças de 0 a 3 anos é pouco preciso. Trata-se de uma modalidade não obrigatória. No caso das creches, só existem estimativas de déficit de vagas,

¹⁸ A União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) é uma associação civil sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com sede em Brasília. Criada durante o 1º Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação em março de 1986, em Recife (PE), realizou, naquele ano, o 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação com o tema “Os Rumos da Educação Municipal”. Na ocasião, foi formalizada sua criação, com a finalidade de organizar todos os DME do país (Orientações ao Dirigente Municipal de Educação - Fundamentos, Políticas e Práticas, 212, p. 14).

¹⁹ Orientações ao Dirigente Municipal de Educação - Fundamentos, Políticas e Práticas – UNDIME, 2012

como no Relatório do Banco Mundial ‘Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil’. Segundo o estudo, havia, em 2011, uma demanda não atendida de cerca de 1,8 milhão de vagas em creches em todo o país (ANUÁRIO, 2013).

Outro ponto destacado é a garantia de matrícula de todas as crianças de 4 a 5 anos na Educação Infantil, desafio imposto a partir de 2016 para todas as redes municipais de ensino, por conta da Lei 12.796, de 04 de Abril de 2013, que estabelece que a Educação básica obrigatória compreende o período dos 04 aos 17 anos de idade. Este atendimento terá que se dar em regime de colaboração entre Estados e Municípios, dadas as competências de cada ente federado.

O programa de alfabetização na idade certa, conforme parâmetros definidos pelo Ministério da Educação definiu que esse processo precisa estar concluído até os oito anos de idade em um primeiro momento do Plano Nacional de Educação e faz parte das políticas públicas nacionais de superação do analfabetismo e analfabetismo funcional, problemas considerados graves no Brasil.

Construir o Plano Municipal de Educação, também é ponto considerado relevante como uma das atribuições do dirigente que, em nível local, precisará dar conta das orientações nacionais e estaduais com apoio de transferências voluntárias para os diversos programas propostos pelo Governo Federal.

Nestas orientações, chama a atenção o volume e complexidade de ‘missões’ que competem ao dirigente público em sua atuação na Educação. Entre elas, podem ser citadas que “o DME²⁰ tem por missão elaborar, implementar e gerir políticas públicas educativas que garantam o desenvolvimento físico, social, econômico, político e cultural de crianças, adolescentes, jovens e adultos como seres ao mesmo tempo únicos e plenos” (UNDIME, 2013, p. 18)

Do ponto de vista da ação, as indicações acima apontam um conjunto de conhecimentos que esse dirigente precisa ter sobre políticas públicas, administração pública, gestão de recursos, desenvolvimento humano, gestão de pessoas, entre outros saberes que podem ser identificados em suas atribuições, como as que dizem respeito aos processos de implementação e monitoramento de políticas públicas de Educação.

²⁰ DME – Dirigente Municipal de Educação

Além de competências técnicas, o DME deve ter clareza sobre suas responsabilidades administrativas, políticas e sociais com a causa que abraça, isto é, a causa do gestor público, devendo compreender que a Educação é um direito humano fundamental (BRASIL, UNDIME, 2012).

Para BONIS e PACHECO (2010) o dirigente público precisa ter capacidade de buscar os melhores recursos para maximizar resultados. Com isso, revela-se a necessidade de contar com competências gerenciais. Entre elas, dirigir e motivar equipes, analisar dados orçamentários e financeiros, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações, entre outras,

Embora algum conhecimento ou familiaridade com o funcionamento da administração pública possam ser considerados importantes, não é fundamental que o dirigente público, seja um especialista em determinada área técnica, já que as competências gerenciais podem por definição ser aplicadas em diferentes áreas de atuação (BONIS e PACHECO, 2010, p.337).

Mas, há destaque para um cuidado importante para qualquer gestor, aqui tratado como dirigente, que é conhecer a situação em que se encontra sua rede ou seu sistema de ensino, por meio de um diagnóstico que pode ser desenvolvido pela própria equipe da Secretaria a partir de sondagens, entrevistas e análise documental, o que sugere, por exemplo, um mergulho profundo na estrutura informal da Secretaria. Este processo poderá favorecer as análises iniciais, optando pela permanência das medidas, programas e projetos que são acertados e alterando os rumos das escolhas que não foram exitosas, por meio do planejamento, construído de forma democrática e participativa, o que também se mostra desafiador, quando se apontam como problemas da gestão pública a descontinuidade das políticas e sua forma centralizadora de construção (UNDIME, 2013).

Outro ponto importante para o DME é o conhecimento e acompanhamento sobre a legislação, em tempos de judicialização da Educação, há a necessidade permanente de análises jurídicas em sua atuação, além da flexibilidade em adequar planos e metas, quando da intervenção da justiça, nas ações da pasta. Sobre leis em geral, a publicação faz recomendações, conforme segue,

Conhecendo as normas – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e acordos internacionais –, as políticas, os programas e os

projetos educativos públicos nas esferas municipal, estadual e federal, o DME deve focar suas ações na busca permanente da redução das desigualdades sociais e no alcance da equidade. Dessa forma estará, sem dúvida, contribuindo para que seja resolvida a dívida social historicamente gerada no país por falta da presença do Estado (UNDIME, 2013, p. 18).

Pode-se adicionar a esse conjunto de desafios pouco modestos, o fato de que todas essas questões precisam dialogar para garantir o cumprimento do plano de governo assumido com a população, além da capacidade de articulação política para garantia de políticas públicas eficientes. Para Souza (2006, p.34),

A eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência política” e a questão da eficiência como um ponto importante, tem origens históricas.

Para Lasswell (2006, apud OLIVEIRA, 2011) as análises em políticas públicas, devem seguir uma orientação fundamentalmente prática, com a finalidade da melhoria da prática democrática, ou seja, a realização da dignidade humana em teoria e nos fatos. “Tais questões referem-se ao núcleo da política, ou seja, às concepções de justiça social que orientam as ações dos governantes e governados.” (OLIVEIRA, 2011, p. 74).

A atuação do dirigente público municipal é constantemente pressionada e influenciada por grupos de interesses diversos, entre eles, aqueles que esperam a promoção do desenvolvimento econômico e os que veem como processo de formação humana (OLIVEIRA, 2011, p. 77). Esses dois aspectos podem e devem dialogar com os planos de governo e certamente estabelecem relação com as concepções do próprio dirigente.

Outro importante conjunto de informações que o dirigente não pode prescindir é a composição dos recursos da pasta, considerando que a Educação e a Saúde são normalmente as secretarias com maior receita das administrações. Em linhas gerais a composição dos recursos da Educação é assim organizada,

Nos municípios, os 25% dos impostos de arrecadação própria que devem ser investidos na Educação não estão incorporados no Fundeb. Há, também, os 5% restantes da cesta de impostos que

compõe o Fundeb. Afora estes valores obrigatórios, existem os recursos da cota-parte do Salário-Educação e os recebidos via repasse automático ou voluntário do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especialmente aqueles referentes ao Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (UNDIME, 2012).

No cenário dos recursos, um dado é relevante na atuação do dirigente, “o Brasil convive com custos educacionais diferenciados, associados ao perfil de arrecadação dos estados e municípios, à quantidade de crianças e jovens atendidos em suas respectivas redes” (UNDIME, 2012). Logo, o valor repassado via FUNDEB para um aluno do ABC Paulista será significativamente diferente de um aluno da região Norte do país, o que implica em ampliar o desafio do dirigente, pois os problemas apontados em nível nacional se assemelham e nas regiões onde os repasses são menores, esses desafios se agravam.

Para ampliar o debate sobre as questões de custo-aluno, a Campanha Nacional pelo Direito de Todos à Educação tem investido em pesquisar o valor do Custo-Aluno-Qualidade-Inicial e com isso, fortalecer na agenda governamental, a importância da ampliação dos valores investidos em Educação.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da Educação básica no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, que participam das discussões e manifestações em defesa da Educação pública de qualidade.

A campanha afirma ter como missão atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma Educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil.²¹

Nesse processo, a campanha em suas atividades, procura manter-se em diálogo com outros grupos com capacidade de articulação com Estados e Municípios, como a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e CONSED (Confederação Nacional das Secretarias Estaduais de Educação). Empenhados na defesa dos 10% do PIB para a Educação, dos *royalties*

²¹ Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Institucional> . Acesso em 20 de Maio de 2013.

do petróleo para a Educação, entre outros investimentos, ampliam interfaces com dirigentes públicos e buscam reforçar a relevância de sua participação nas questões nacionais da Educação, que poderão impactar nos recursos destinados às suas cidades ou Estados também.

O Brasil apresentou algumas das mais altas taxas de crescimento do PIB *per capita* da América Latina durante o século XX, particularmente forte no período 1940-1980, com 3,7% da média de crescimento por ano. Os indicadores de alfabetização não aumentaram na mesma velocidade. Para ilustrar, pode-se apontar que enquanto em 1900 o país tinha uma situação semelhante à de outros países da América Latina, em 1950, ficou com uma das piores posições, com apenas 49% de alfabetização. Um atraso que continua com altos índices até o tempo presente. No mesmo período, todos os outros países latino-americanos foram equiparando-se com os países desenvolvidos mais rapidamente do que o Brasil em termos de desenvolvimento educacional.

A Campanha questiona o investimento do Governo Federal de aproximadamente 5% do PIB e os pretendidos 7% pensados para a execução do Plano Nacional de Educação no período de 2011-2020 e indica o investimento de 10% para que a Educação alcance a qualidade almejada pelo próprio plano. Para isso conta ainda com estudos do IPEA, apresentados à comunidade acadêmica, poder público e governo federal em dezembro de 2011, que apontam as alternativas para compor esse percentual.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação produziu, em 2005, o cálculo do CAQi²² para as todas as etapas da Educação básica e atualizou o valor para 2009 em um estudo publicado com o título “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?” O conceito de qualidade aqui empregado foi definido pelos participantes da Campanha e é entendido como o processo que leva as pessoas a serem sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, que faz com que as

²² A necessidade de implantar o CAQi foi debatida e aprovada na Coneb (Conferência Nacional de Educação Básica) em 2008 e na Conae (Conferência Nacional de Educação) em 2010. Um dos papéis do documento final da Conae (que inclui a aprovação do CAQi) era servir de base para a elaboração do novo PNE (Plano Nacional de Educação) 2011-2020. E, de outro, toda essa discussão sobre o CAQi nas conferências ajudou o CNE (Conselho Nacional de Educação) a chamar para si a tarefa de colocar o CAQi em prática.

Em 2008, o CNE e a Campanha assinaram um termo de cooperação, o primeiro estabelecido entre o Conselho e uma rede da sociedade civil. Foram quase dois anos de intenso trabalho até que, em maio de 2010, o CNE aprovasse o Parecer n. 8/2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi.

Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf. Acesso em 21 de Maio de 2013.

peçoas valorizem a diversidade humana, superando os preconceitos e as discriminações, que permite a redescoberta do nosso vínculo com a natureza e nos estimula a cuidar do planeta.

Cabe destacar que a definição de qualidade, pode ser muito diversa e dependente das concepções, ideologias e percursos dos dirigentes. Essa definição poderá impactar no conteúdo e na forma com que as políticas são implementadas, acompanhadas e avaliadas.

A definição da qualidade social da Educação, organização dos recursos para adequação ao que foi previsto em planos de governo e sua relação com as necessidades de cada rede de ensino, apontam, parte da complexidade da atuação do dirigente público, que carrega consigo as próprias concepções, experiências, perspectivas e acúmulos em termos técnicos e políticos.

Normalmente vistos com grande esperança de inovação e mudança por uns ou emblemáticos destruidores de políticas anteriores por outros, encontram normalmente inúmeros desafios que foram ganhando espaço e força ao longo de outras gestões, que também fizeram suas escolhas quanto a programas, projetos e políticas públicas. Um dos desafios necessários pode ser a seleção de quais problemas devem ganhar mais espaço na agenda e por que, bem como quais problemas ainda terão que esperar e como. Essas escolhas se dão, muitas vezes, influenciadas por interesses diversos, entre eles, os movimentos sociais.

Heróis ou vilões, esses profissionais carregam consigo enormes expectativas e desafios, por fazerem parte de estruturas burocráticas e dinâmicas sociais, que se relacionam e ditam modos de operar a máquina pública, na relação com o tempo, com o recurso público, com o funcionalismo, com a população e seus anseios por respostas mais eficientes e ágeis, por meio de políticas mais integradas e capazes de favorecer o bom funcionamento da vida na cidade.

3.3 O Perfil do Dirigente Público Municipal na Educação Brasileira

Ao definir o público-alvo desta pesquisa, os dirigentes públicos municipais da Educação e buscar compreender a complexidade de sua atuação na implementação de uma política pública, interessava-me conhecer o perfil do dirigente a partir desse recorte.

Para ter uma ideia mais geral do perfil do dirigente público na Educação, utilizei uma pesquisa realizada pelo INEP, publicada no ano de 2012, que trata dessa questão. Localizar esse perfil em outra pesquisa realizada por instituição reconhecida por seu percurso, a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação foi relevante pelos elementos advindos dos seus dados e pelas relações que serão possíveis com os dados obtidos nas entrevistas realizadas nesta pesquisa de campo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, ao definir as responsabilidades do município em relação à Educação, indicou o papel central que os dirigentes municipais passaram a ter na gestão de políticas públicas educacionais em nível local, bem como a enorme responsabilidade sobre a oferta de Educação de qualidade para todos e para cada um dos alunos de sua rede. Cabe destacar que os municípios foram responsáveis por 98,50% e 61,82% das matrículas da rede pública na Educação infantil e no ensino fundamental (INEP, 2010). Um ponto relevante no processo de consolidação da qualidade das políticas públicas é a relação de colaboração entre os entes federados na organização e no atendimento às demandas, em especial entre Estados e municípios. Ainda que grande parte delas seja de responsabilidade dos municípios, o Estado está implicado e os dirigentes, por meio do diálogo, da construção de políticas públicas integradas e na cooperação em suas decisões, podem consolidar ou não determinadas políticas públicas de Educação.

Conhecer o perfil dos dirigentes públicos, em especial, dos dirigentes públicos de Educação pode possibilitar a identificação das características, fragilidades e potencialidades na gestão e, a partir desse processo, qualificar o crescente número de iniciativas que pretendem prover apoio técnico, administrativo e financeiro ao desenvolvimento do seu trabalho. Essas características já despertavam interesse em 1999, quando a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) promoveram a primeira Pesquisa Nacional sobre o Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação no Brasil.

Em 2010, essa pesquisa teve nova edição e contou com a participação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Nessa segunda edição, participaram voluntariamente 3.410 municípios (61,3% dos municípios brasileiros²³), fornecendo dados e informações.

A pesquisa teve como objetivos:

- a) Caracterizar os dirigentes municipais de Educação em atuação no ano de 2010, de modo a permitir análises sobre o perfil profissionais desses atores educacionais;
- b) Identificar a percepção dos dirigentes em relação aos desafios e prioridades de sua gestão;
- c) Verificar a percepção dos dirigentes sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o IDEB;
- d) Levantar a necessidade de capacitação e assessoramento dos dirigentes, bem como identificar a sua percepção sobre o apoio que vem recebendo de outras instituições à sua gestão (INEP, 2012, p.10).

A pesquisa realizada identificou um conjunto de informações nos municípios referentes aos seguintes temas: características pessoais, formação, perfil político, perfil profissional, desafios e prioridades da gestão, questões relacionadas ao PAR (Plano de Ações Articuladas), ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e à necessidade de capacitação, assessoramento e apoio à gestão.

Ao investigar os dirigentes respondentes, essa pesquisa verificou que grande parte deles, 72,3% é do sexo feminino, com média de idade de 45,1 anos e 63,6% de cor branca. Observa-se aqui uma questão de gênero implicada, sendo comum a maioria feminina nos cargos relacionados ao educar e cuidar, como na área da Educação, da saúde e da assistência social. Ainda que tenha havido alterações no cenário geral, essa presença maciça feminina é marcante. Nos cargos de maior destaque, políticos, por exemplo, há uma maioria masculina, o que não se aplica na Educação, como a pesquisa aponta (INEP, 2012).

A presença de pessoas brancas também revela outro dado, que é comum em outras pesquisas, ao espaço da presença negra, seja ela masculina ou feminina, em cargos de chefia, políticos ou não, ainda é pouco expressivo. Apesar das

²³ O percentual de municípios participantes da pesquisa apresentada é um dado relevante quando não expressa quais regiões do país são os municípios participantes e mais ainda, quais não participaram. A amostragem é relevante, mas o que não integra os dados não pode ser ignorado.

políticas de ação afirmativa, existentes nos últimos anos, seus impactos ainda não podem ser percebidos na prática.

A faixa etária comum também revela que os dirigentes são profissionais de meia idade, com acúmulo significativo em suas carreiras, seja ela como docentes, em muitos casos, seja ela, em carreiras políticas como dirigentes em outras pastas, casos mais incomuns.

Ao abordar a questão da formação, a maioria dos dirigentes (59,4%) declarou ter pelo menos um curso de especialização. Grande parte desses dirigentes tem formação relacionada à área de Educação, mas um percentual deles também cursou Administração, Direito e Ciências Sociais. Observou-se que 44,9% dos dirigentes cursaram Pedagogia (INEP, 2012). Observa-se nesses dados a questão do conhecimento técnico presente na atuação de quem dirige uma secretaria.

Do total de dirigentes que participou da pesquisa, 76,5% são do quadro do magistério do próprio município onde atuam ou outros municípios próximos, ou da rede estadual.

Quando questionados sobre posicionamento político-partidário, 67,7% dos dirigentes eram filiados a algum partido político, destacando-se o fato que em todas as regiões brasileiras essa filiação supera os 50%. Ainda sobre essa questão, 46,9% eram filiados ao partido do prefeito, 77,4% aos partidos de coligação e 82,6% declararam participar das atividades e eventos partidários. Esses dados apontam para a relevância dos aspectos técnicos e dos aspectos políticos para definição do profissional.

A filiação partidária não é irrelevante nesta relação. Os dados da pesquisa dão pistas de que a convergência política pode tornar o caminho mais viável, pois as concepções, em muitos casos, assemelham-se, o que torna desnecessário o convencimento sobre o que se pretende nos planos de governo, isso quando os dirigentes já não estão no processo de construção do próprio plano.

No ano de 2010, quando da realização da pesquisa, 78,9% dos dirigentes estavam na pasta desde o início da gestão (iniciada em janeiro de 2009). Havia ainda 36,4% que já estava no cargo antes da gestão e 25,4% estavam há mais de quatro anos no cargo, ininterruptamente.

Observou-se que a troca de dirigentes nas pastas da Educação não é corriqueira e a sua permanência durante toda a gestão se mostra expressiva.

Um aspecto que chama atenção é o fato de que 31,4% dos dirigentes afirmaram exercer outras atividades remuneradas, não tendo a atuação como dirigente público como atividade exclusiva. Essa característica, dirigente como atividade exclusiva, foi mais comum na região Sul, com 80,5% dos dirigentes nesta condição. Nestas atividades remuneradas assumidas pelos dirigentes, 54,7% declararam exercer a atividade de professor da Educação básica na rede estadual e 15,1% declararam exercer a docência universitária.

Quando interpelados sobre sua experiência profissional, a maioria (91,6%) manifestou ter exercido outra função na área de Educação, com uma média de 21,2 anos de experiência. Uma das profissões mais exercidas por estes dirigentes foi a de professor dos anos finais do ensino fundamental (70%), professor dos anos iniciais de ensino fundamental (68,8%), professor do ensino médio (60,1%), membro de conselhos (52,4%) e diretor de unidade escolar (50,7%) (INEP, 2012).

A continuidade em atividades pedagógicas, em especial de docência, não se mostrou incompatível e há dirigentes que as consideram necessárias, como forma de manter a interlocução próxima com alunos, com professores, com outros atores da Educação. No entanto, nem sempre é possível compatibilizar agendas sem prejuízo das atividades profissionais, em especial, nos casos dos dirigentes das grandes cidades.

Ao levantar a questão dos desafios e prioridades, um aspecto que se destacou como importante, foi o fato de 53% dos dirigentes não terem realizado um processo de transição com o dirigente que estava na pasta. A ausência de transição certamente implica na dificuldade inicial de quem assume a pasta, sem diagnósticos mais qualificados ou informações que favoreçam os trabalhos iniciais, no entanto, se quase a metade dos municípios já realiza esse processo, como manifestação da compreensão do jogo democrático, é possível identificar avanços no processo.

Ao listar as principais dificuldades encontradas, foram mencionadas: insuficiência de infraestrutura das escolas e dificuldades na conservação dos prédios (24,1%); a não participação das famílias e comunidades (16,2%); dificuldade de inclusão de alunos com necessidades especiais (13,1%); analfabetismo de jovens e adultos (13%) e dificuldades na gestão dos recursos financeiros (12,2%) (INEP, 2012).

Interessante observar que a questão do financiamento não aparece como item que se destaca. Em minhas hipóteses iniciais seria uma alternativa de grande relevância, dadas as conhecidas dificuldades quanto à costumeira afirmação de que há escassez de recursos para equacionar problemas das redes de ensino, sejam elas de estrutura, sejam na formação dos profissionais ou em seus planos de carreira.

Ao listar as cinco principais prioridades da gestão dos dirigentes no momento da aplicação do questionário em 2010, no segundo ano de gestão, foram indicadas: melhorar a infraestrutura das escolas (46,2%); melhorar os níveis de aprendizagem dos alunos (45,3%). Quase a metade dos dirigentes indicaram esses dois pontos como prioritários. Os demais temas mais citados foram: promover a formação continuada dos professores (33,4%); elaborar ou atualizar o Plano Municipal de Educação (28,8%) e aumentar a participação das famílias e comunidades (26,5%).

Infraestrutura e aprendizagem foram pontos considerados relevantes na gestão da pasta. Intimamente relacionados, e no caso da aprendizagem, é sabida, a pressão exercida pelos indicadores e avaliações externas como tema urgente e, paradoxalmente, por maior que seja o investimento de uma gestão em determinada política pública, no caso da Educação, os resultados não serão sentidos imediatamente, logo, os investimentos feitos em relação aos seus resultados podem não ser colhidos no tempo da gestão deste dirigente.

Quando questionados sobre a necessidade de capacitação e assessoramento, os dirigentes apontaram como necessidade a capacitação em gestão financeira (38,1%) e gestão de pessoas (27%). Quando ficam evidentes as dificuldades na gestão financeira da Educação, considerando todas as tramas burocráticas no trato aos recursos públicos, pouco mais de um terço manifesta

essa necessidade para si, mas aponta de maneira mais expressiva, como necessidade para suas equipes.

Ao pensar as suas equipes, foram indicadas pelos dirigentes capacitações nos seguintes temas: gestão estratégica (43,3%), gestão pedagógica (41%) e gestão financeira (39,6%).

Por não tratar-se do foco dessa pesquisa a análise comparativa entre a primeira pesquisa realizada e a segunda, não foram colocados em evidência, os aspectos relacionados à primeira pesquisa ou uma análise aprofundada das principais características do perfil dos dirigentes públicos municipais de Educação.

Todas essas características identificadas, presentes na segunda pesquisa, são apontamentos recentes na definição de perfil dos dirigentes públicos municipais e poderão dialogar com os dados observados no perfil dos dirigentes entrevistados nesta pesquisa, o que aproxima a realidade nacional em relação às necessidades, avanços e desafios para as políticas públicas em Educação no Brasil no âmbito municipal. Se os problemas apontados em grande parte das redes de ensino municipais se assemelham, resguardadas as especificidades locais, há elementos relevantes para pensar as políticas públicas nacionais de Educação e nesse contexto, o papel estratégico dos dirigentes públicos.

IV Método e Procedimentos de Pesquisa

*Seja como for, importa repetir que ser
cientificamente ultrapassado não é só o destino de todos nós,
mas também toda a nossa finalidade.*

WEBER, 1982

4.1 Consolidando processos: escolhas e caminhos da pesquisa

Para realização da pesquisa, foram entrevistadas quatro dirigentes públicas, responsáveis pelas pastas da Educação²⁴, que atuaram em gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) já concluídas, durante o processo de implementação do Programa do Governo Federal ‘Mais Educação’, aprovado por uma Portaria Interministerial em 2007, que pretende estimular as iniciativas de Educação integral nos Estados e Municípios.

Para ampliar a análise, optou-se em entrevistar também a dirigente pública responsável pelo programa em nível federal, que atualmente ocupa uma pasta na Secretaria de Educação Básica, no Ministério da Educação.

As dirigentes públicas selecionadas para a realização de entrevista atuaram em municípios da Grande São Paulo, como o caso de Diadema e São Bernardo do Campo e duas delas, do município de Belo Horizonte (Minas Gerais).

A escolha pelo diálogo, por meio de uma entrevista aberta, com dirigentes públicos da Educação em gestões que foram concluídas, pretendeu aproveitar esse breve distanciamento histórico de seu envolvimento, naquela gestão, de forma a acionar as suas memórias, sua análise sobre a implementação dessa política pública e seu papel nesse processo.

Pretendeu-se problematizar os desafios das etapas, dos recursos – ou da falta deles – das escolhas que os processos impõem e das conquistas percebidas ainda no tempo da gestão, respeitando essas memórias das entrevistadas.

²⁴ É possível chegar aos nomes originais das dirigentes entrevistadas com pouca dificuldade. No entanto, não fora solicitada às mesmas, autorização para uso dos seus nomes originais na pesquisa. Dessa forma, os nomes fictícios foram mantidos.

Fizeram parte das entrevistas as dirigentes abaixo descritas:

- A Ex-Secretária do Município de Diadema: ex-Secretária do Município de Embu, tendo permanecido nesta cidade até outubro de 2013. Chamarei aqui pelo nome de Ana.

Em Diadema, o Programa “Mais Educação” foi implantado no ano de 2009. Atualmente, todas as 17 escolas municipais de Ensino Fundamental estão inseridas no programa e mais de 6.300 crianças de seis a oito anos participam. A escolha pelo primeiro ciclo do ensino fundamental pretendeu dar maiores condições de aprendizagem para crianças em período de alfabetização.

Alguns aspectos justificam meu interesse por esse município e, em especial, por essa profissional. Um deles é o fato de ter sido uma das primeiras cidades a implementar o Programa ‘Mais Educação’ na região do ABCD Paulista, mantendo o seu nome original, bem como a articular o funcionamento do Comitê Metropolitano que reunia as cidades que contavam com o programa ‘Mais Educação’ para debater desafios e possibilidades da Educação integral na região, além de realização de encontros regionais, estudos locais e identificação de demandas para o diálogo com o Ministério da Educação.

Posso destacar também que era comum observar na gestão 2009-2012, quando eu já estava mais próxima às ações de Educação Integral na Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo, a presença constante desta dirigente pública nas exposições e debates sobre o tema, com um nível de detalhamento das informações e envolvimento com a equipe, que despertavam curiosidade.

Os aspectos relacionados ao financiamento do programa são outros pontos que me interessaram, ou seja, se os valores repassados pelo Governo Federal eram comumente destacados nas discussões sobre o tema como insuficientes para as ações pretendidas na ampliação de jornada, como esta dirigente pública organizava o orçamento da pasta para atender de maneira satisfatória sua rede de ensino em relação ao programa. Conseguiu organizar com recursos complementados pela municipalidade? Em detrimento de outros programas? De que forma?

- A Ex-Secretária do Município de Belo Horizonte: atualmente diretora da Fundação SM, fundação relacionada a uma editora de São Paulo, que esteve à

frente da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação entre 2007 e 2012 e integrou a equipe que elaborou o projeto inicial do novo Plano Nacional de Educação. Foi a responsável pelo início do processo de implementação do Programa de Educação Integral em Belo Horizonte, programa esse que inclui o Programa do Governo Federal ‘Mais Educação’, mas que foi batizado de ‘Escola Integrada’, trabalho que existia antes mesmo do programa do governo federal e lhe deu subsídios e inspirações para sua elaboração. Chamarei aqui pelo nome de Paula.

O interesse em entrevistar esta dirigente pública está no fato de ter sido a dirigente que iniciou a implementação do programa em Belo Horizonte, Minas Gerais, com desenho construído na cidade e que considerou as questões da territorialidade e as possibilidades de interface com as Universidades da região. Outro aspecto que interessa saber mais é a questão da organização orçamentária e interface com outras secretarias para transformações progressivas nas condições de infraestrutura, um dos desafios da ampliação de jornada no Brasil.

O Programa ‘Escola Integrada’ em Belo Horizonte, é um programa multidisciplinar e pretende integrar os diferentes programas públicos e sociais, tendo como base a intersectorialidade e o compartilhamento de ações entre as secretarias municipais de Educação, Políticas Sociais, Esportes, Regulação Urbana, Saúde e a Fundação Municipal de Cultura, sob a Coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação²⁵.

Ao deixar a pasta e seguir para o Ministério da Educação assumindo a Secretaria de Educação Básica, teve o trabalho da Secretaria de Educação conduzido por outra dirigente, atual dirigente da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI /MEC). Esta dirigente que também será entrevistada aqui será tratada pelo nome de Márcia.

O interesse em entrevistar a dirigente que aqui chamarei de Márcia está em conhecer como foram dinamizadas, transformadas ou ampliadas as propostas de Educação integral da dirigente anterior, já que não houve alteração de partido político na cidade, o que nem sempre é garantia de continuidade de programas e

²⁵ Disponível em:
<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=19923&chPlc=19923&&pIdPlc=&app=salanoticias> – Acesso em 02 de Junho de 2013.

projetos. Sua constante presença em encontros que abordavam a Educação integral, de maneira propositiva, geralmente apresentando o trabalho desenvolvido na cidade de forma sistêmica, aponta para outros desafios que podem ser comuns aos dirigentes.

- A ex-Secretária de Educação do Município de Santo André, atual dirigente do Município de São Bernardo do Campo (segunda gestão), reeleita Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) atuou na implementação do Programa “Tempo de Escola” em São Bernardo do Campo, que inclui o Programa “Mais Educação” presente em 15 escolas da Rede Municipal. Aqui a chamarei de Carla.

O Programa “Tempo de Escola” teve início em 2010, com atendimento a 30 escolas da Rede Municipal e aproximadamente sete mil alunos. Atualmente, conta com 47 Unidades Escolares envolvidas na rede municipal de São Bernardo, com a oferta de atividades de artes, cultura, esportes em jornada complementar atendendo a aproximadamente nove mil e quinhentos alunos.

Um dos interesses em entrevistar a dirigente Carla é conhecer sua interpretação da atuação dos dirigentes em nível nacional quanto às políticas públicas de Educação integral, já que dirige a UNDIME há alguns anos, além de ter atuado no Ministério da Educação junto aos municípios prioritários, assim tratados por conta do baixo IDEB, aproximadamente dois mil municípios, identificados logo após a primeira aplicação da Prova Brasil em 2007. Além de ter sido a dirigente responsável pelo início do processo de implementação da Educação integral no município.

- A atual Diretora de Currículos e Educação Integral na Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) responsável pela implementação do Programa no contexto nacional, desde a aprovação da portaria em 2007. No período de 2007 a 2011 esta dirigente pública atuou como Diretora de Educação Integral, Direitos Humanos e Diversidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação, pasta onde estava o programa de Educação integral, antes de fazer parte da pasta que estabelece relações com o currículo da Educação básica. No caso desta dirigente, o interesse em entrevistá-la está em conhecer a sua interpretação sobre o papel dos

dirigentes na implementação do programa no cenário nacional desde a sua formulação inicial. Aqui será chamada de Júlia.

A experiência da Diretora de Currículos, que na pesquisa chamarei de Julia apresentou diferenciais para análise dessa pesquisa. Estar à frente das discussões curriculares e as relações estabelecidas entre os temas poderiam possibilitar conexões com a Educação integral e com a perspectiva de um currículo mais integrado que considere os sujeitos como seres que pensam, agem, brincam, produzem conhecimento, movimentam-se e exploram o mundo com curiosidade e criatividade.

As questões elaboradas no roteiro de entrevistas (ANEXO I) visaram compreender o processo formativo do próprio dirigente, sua trajetória profissional e formação política. As perguntas ajudaram a entender também como foram desenvolvidas as propostas do Programa “Mais Educação” como política pública no município em que essas dirigentes atuaram e sua relação com:

- ✚ Os desafios de organização orçamentária no município em relação aos investimentos necessários para compor com os recursos disponibilizados pelo Governo Federal para o Programa;
- ✚ As resistências diversas em contar com novos formatos de atendimento nas escolas;
- ✚ A chegada de novos atores no cenário educacional, considerando que para realização de atividades com diferentes linguagens, novos personagens passam a compor as equipes;
- ✚ O aspecto técnico e político na atuação dos dirigentes na organização das políticas em suas etapas de implementação.

Apesar de estabelecermos esses objetivos, não se pretendeu ‘engessar’ o roteiro, tampouco o momento da entrevista. A ideia foi estabelecer, com as entrevistas, um diálogo com essas dirigentes de forma que se sentissem à vontade para contar suas trajetórias, suas dificuldades e vitórias nesse processo de implementação de política pública.

Interessante observar, que nas falas, tão singulares e inspiradoras, as pessoas já incluíam diferentes pontos previstos ou não no roteiro.

As entrevistas foram gravadas, com a devida autorização, para efeito de transcrição e análise posterior e, em todas elas, a conversa pedia contato visual. Logo, não foi possível escrever, registrar destaques, pois as entrevistadas estavam dialogando comigo, resgatando memórias cheias de significado. Os tempos previstos foram dilatados, com uma exceção, e isso não constituiu um problema, pois interromper a construção daquelas representações seria prejudicial à própria entrevista.

Todo o processo de construção da pesquisa, que alargou-se durante a sua evolução, apontam para a necessidade de abstrair toda a contribuição das entrevistadas por meio da análise que se seguirá no próximo capítulo, como culminância deste rico processo, com a esperança *freireana* que a última etapa deste caminho, seja um novo ponto de partida para outros pesquisadores, e por que não, para mim mesma...

4.2 A Entrevista como reencontro das dirigentes com memórias, interpretações e convicções

As conquistas brasileiras em termos de políticas públicas de Educação nas últimas décadas trouxeram, entre outros avanços, a universalização do atendimento do ensino fundamental como modalidade obrigatória. O país conta recentemente com redução de atendimento nessa modalidade, por conta do encolhimento de demanda na faixa etária dos seis (06) aos 14 (catorze) anos, conforme aponta o Censo 2010 (IBGE, 2012). Com isso, somados às cobranças pela qualidade social da Educação, novos desafios podem ser pensados, entre eles, a ampliação de jornada de crianças e jovens, consolidando a concepção de Educação integral.

A Educação integral, aqui entendida como ampliação de tempo para garantia de novas e melhores oportunidades de aprendizagem, tem representado nos últimos anos, um dos desafios presentes nos planos de governo e na agenda governamental. Logo, tem feito parte das ações dos dirigentes públicos, assim como a universalização do atendimento das crianças de 4 a 5 anos, a ampliação do atendimento em creches, a superação do analfabetismo, entre outras urgências que fazem parte da dívida histórica que o país tem com a Educação dos brasileiros.

Esta pesquisa pretendeu investigar a atuação dos dirigentes públicos municipais de Educação, profissionais escolhidos pelos políticos eleitos para o cumprimento de um plano de governo geralmente complexo, pretensioso e, normalmente, com recursos insuficientes para o muito que se pretende em cenários político-administrativos adversos. Se os recursos ou o tempo para execução de programas ou projetos são insuficientes, cabe considerar ainda que a atuação do dirigente público é permeada de escolhas técnicas ou políticas e a definição das prioridades conta com uma infinidade de variáveis.

Interessa saber na pesquisa, entre as diversas ações desenvolvidas pelo dirigente nos anos em que atuaram na gestão, como se deu, segundo a sua interpretação, o processo de implementação e quais foram os grandes desafios para adesão e execução do Programa de Educação Integral do Governo Federal 'Mais Educação', como uma política pública.

Outro fator que interessou nesta pesquisa diz respeito à hipótese inicial de que a convergência de concepções político-partidárias entre Governo Federal e Município poderia ser um elemento facilitador para implementação de programas, ou seja, interessou-me conhecer se, do ponto de vista do dirigente, um programa do Governo Federal encontra facilidades de implementação quando o município tem a mesmo partido político desse governo.

Para investigar esse processo de implementação, durante gestões já concluídas, especificamente nos períodos de 2005 a 2008 e 2009 a 2012, as cidades selecionadas foram: Belo Horizonte em Minas Gerais, São Bernardo do Campo e Diadema, no ABC Paulista. Cidades que foram administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e adotaram o Programa 'Mais Educação' como uma política capaz de fomentar a ampliação de jornada em suas redes de ensino e com ela a consolidação da Educação integral, o que não são necessariamente a mesma coisa.

A trajetória no serviço público por mais de duas décadas e na gestão pública há quase uma trouxe-me a proximidade com a atuação dos dirigentes em municípios com administração do Partido dos Trabalhadores (PT). Se por um lado esta aproximação me trouxe conhecimentos sobre as dinâmicas de funcionamento de dirigentes nas secretarias de Educação, por outro, aumentou minha preocupação em relação ao distanciamento normalmente indicado para realização de pesquisas

acadêmicas, preocupação essa que é importante e esteve presente durante o processo da pesquisa. Para Severino (2007), a temática escolhida para pesquisa deve ser realmente uma problemática vivenciada pelo pesquisador, ela deve lhe dizer respeito,

Não, obviamente, num nível puramente sentimental, mas no nível da avaliação da relevância e da significação dos problemas abordados para o próprio pesquisador, em vista de sua relação com o universo que o envolve. A escolha de um tema de pesquisa, bem como a sua realização, necessariamente é um ato político. Também neste âmbito, não existe neutralidade. Ressalte-se que o caráter pessoal do trabalho do pesquisador tem uma dimensão social, o que confere o seu sentido político (SEVERINO, 2007, p.215).

A indagação crítica, mesmo antes da definição do objeto de pesquisa, sobre o sentido e contribuição que ela possa vir a trazer foram parceiros de construção e delimitação desse objeto. Para Velho (2008, p.123-124),

Uma das mais tradicionais premissas das ciências sociais é a necessidade de uma distância mínima que garanta ao investigador condições de *objetividade* em seu trabalho. Afirma-se ser preciso que o pesquisador veja com olhos *imparciais* a realidade, evitando *envolvimentos* que possam obscurecer ou deformar seus julgamentos e conclusões... A noção de que existe um envolvimento inevitável com o objeto de estudo e de que isso não constitui um defeito ou imperfeição já foi precisamente enunciada...Insiste-se na ideia de que para conhecer certas áreas ou dimensões de uma sociedade é necessário um contato, uma vivência durante um período de tempo razoavelmente longo pois existem aspectos de uma cultura e de uma sociedade que não são explicitados, que não aparecem à superfície e que exigem um esforço maior, mais detalhado e aprofundado de observação e empatia.

É fato que a relação estabelecida anteriormente à pesquisa com o tema, não tinha o caráter investigativo, tampouco a inexistência do envolvimento, mas foi esse mesmo envolvimento que também trouxe contribuições de percepções e perguntas que forjaram a delimitação do objeto e a construção de hipóteses.

Estar acostumado com certa paisagem social, onde a disposição dos atores me seja familiar, não me garante condições de compreender a lógica das relações ali presentes, já que o conhecimento dessas dinâmicas pode estar seriamente comprometido pela rotina, hábitos, estereótipos, ou seja, posso ter nas mãos um

mapa, mas não compreender necessariamente os princípios e os mecanismos que o organizam (VELHO, 2008).

Nesse sentido, o processo de investigação e revisão bibliográfica apresentaram a mim o estado da arte, esboçaram novos saberes, apontaram outras informações e perspectivas, provocando alterações nas concepções antes construídas na prática. A abordagem acadêmica sobre outras formas de interpretar a aproximação com o objeto de pesquisa me trouxe elementos para reduzir preocupações e preconceitos sobre a própria condição, sem com isso reduzir a atenção necessária ao processo. Segundo Velho (2008, p.129),

Esse movimento de relativizar as noções de distância e objetividade, se de um lado nos torna mais modestos quanto à construção do nosso conhecimento em geral, por outro lado permite-nos observar o familiar e estudá-lo sem paranoias sobre a impossibilidade de resultados imparciais, neutros.

Foi um exercício permanente de confronto intelectual e mesmo emocional, como sugere o autor ao afirmar que o processo de estranhamento ao *familiar* torna-se possível quando esse confronto permite diferentes versões e interpretações a respeito de fatos e situações. Também se pode dizer que foi um exercício de autonomia, “capacidade de um inter-relacionamento enriquecedor, portanto dialético, com outros pesquisadores, com os resultados de outras pesquisas, e até mesmo com os fatos” (SEVERINO, 2007, p.215).

Observa Velho (2008) que se a familiaridade não é igual ao conhecimento científico ela é também um tipo de apreensão da realidade, que se refere à opinião, à vivência e às percepções não acadêmicas que podem ser valiosas para o conhecimento da vida social de uma época de um grupo (VELHO, 2008). Foi a partir desses processos que estabeleci análises de percursos, de tempos e lugares históricos sempre tão dinâmicos e singulares.

Optou-se nesse trabalho pela pesquisa de campo, por meio de entrevistas abertas realizadas com dirigentes públicos que despertaram meu interesse por conta da própria trajetória acompanhada, superficialmente, ao longo dos últimos anos e pela forma como o Programa de Educação Integral “Mais Educação” em seus municípios foi ganhando destaque em publicações sobre o tema, bem como nos

eventos de caráter formativo sobre Educação integral. Se esses programas estavam em evidência pelo seu conteúdo ou em função de sua forma, o papel do dirigente deveria ter alguma influência, e foi esse processo que reforçou a decisão em investigar mais seus papéis, escolhas, desafios e interpretações da realidade.

Nos processos de pesquisa, as escolhas não são aleatórias e a opção por essas dirigentes e não outras, estava relacionada ao fato de serem dirigentes que se destacavam, que me provocavam admiração e, em alguns casos, curiosidade pela forma como defendiam as próprias concepções em contextos adversos expondo das próprias mazelas, os problemas das Secretarias de Educação em que atuavam como dirigentes, sem a preocupação de reduzir a credibilidade das suas escolhas e práticas.

Foi possível observar, em vários momentos, que essa posição assumida tinha efeito inverso ao que eu esperava, gerando nos ouvintes, fossem eles, professores, outros gestores ou dirigentes, admiração e identificação, pois nenhuma atuação como dirigente – ou qualquer outra profissão - poderia ser hermética ao ponto de se tornar refratária aos efeitos externos e internos na implementação dos programas de governo, na execução de programas diversos, nas mudanças necessárias às redes de ensino.

Cada uma das escolhas feitas para a pesquisa teve como base os seguintes critérios: a atuação da dirigente como referência para outros dirigentes; os percursos profissionais como dirigentes públicos e sua história na Educação; a visibilidade das experiências de Educação integral em seus municípios, observada por meio da presença desses dirigentes em encontros sobre o tema e nas publicações diversas sobre o assunto, onde os programas desenvolvidos nos municípios foram colocados como experiências exitosas e/ou pioneiras em Educação integral.

A escolha pela abordagem qualitativa, por meio de entrevistas abertas às dirigentes, trouxe elementos importantes à reflexão sobre o assunto. Foi possível conhecer a interpretação delas sobre sua atuação, sobre a Educação em si na cidade em que foram dirigentes e no Brasil, sobre os alcances e perspectivas da implementação de uma política no tempo de uma gestão, entre outras informações relevantes para a análise posterior.

Sobre a entrevista, estratégia escolhida como fonte de análise da pesquisa, Romanelli (1998) destaca a importância de considerá-la como processo e não como produto da pesquisa empírica, o que envolve duas dimensões:

A primeira refere-se à sua realização, instância de fluxo e de troca de experiência entre pesquisador e nativo em uma relação face a face, em que a alteridade entre ambos é condição e pressuposto para que o processo de comunicação ocorra. A segunda dimensão da entrevista está relacionada aos seus resultados, vale dizer, à construção de fatos etnográficos (ROMANELLI, 1998, p. 125).

Ainda que esta pesquisa não seja etnográfica, os aspectos destacados pelo autor se aplicam quando se coloca em evidência, a riqueza do processo e o valor do produto, a experiência das trocas e os resultados obtidos com as entrevistas.

Para realização das entrevistas, foi necessário um primeiro contato, que por conta das distâncias, já que nem todas as entrevistadas eram residentes em São Paulo, foi feito por e-mail, apresentando a proposta de pesquisa à dirigente que se queria entrevistar. Nos casos dos dirigentes que atuavam em Brasília, o retorno foi imediato, assim como o pedido do roteiro da entrevista.

O primeiro contato foi feito por elas próprias – no caso das dirigentes de Brasília - dando anuência para a entrevista e a demonstração de disponibilidade em acolher o diálogo sobre o tema. Já as questões de agendamento, foram encaminhadas pelos seus assessores.

Com uma das dirigentes, por conta da proximidade na relação profissional, houve agendamento e realização com rapidez. Ainda assim, todos os trâmites foram respeitados, entre eles: a apresentação da pesquisa, a proposta de roteiro, o agendamento, a apresentação do tema e o pedido para autorização para gravação de áudio. Quanto às outras duas dirigentes, residentes em São Paulo, houve maior dificuldade, por conta da ausência de respostas por e-mail, apesar da insistência com repetidos envios, o que demandou procurar contato com ambas nas redes sociais, o que foi muito eficiente. Neste canal de comunicação, mantive todo o cuidado em apresentar a proposta e o pedido de agendamento para uma entrevista.

A definição do local para realização das entrevistas foi decisão das dirigentes que indicaram seus locais de trabalho em horário comercial. Duas exceções

ocorreram. Uma das dirigentes indicou que estaria na cidade em que trabalho para a participação em um evento e que a entrevista poderia ser realizada neste espaço. Esta opção não foi a mais acertada, pois havia muitos ruídos e intervenções externas, além do problema do tempo disponibilizado pela dirigente, o que comprometeu a qualidade da entrevista e implicou em novo agendamento para essa retomada. Outro problema ocorrido nesta entrevista foi a perda de uma parte da gravação, por conta de uma interferência externa na gravação, o que ocasionou a necessidade de uma nova agenda para retomada da entrevista. Inúmeras tentativas foram feitas com o objetivo de uma nova entrevista para tratar dos pontos que ficaram comprometidos, o que não foi possível, por conta da agenda da entrevistada. Desta forma, as contribuições desta dirigente, foram tratadas de maneira não literal no texto.

A outra exceção, por conta da dificuldade em conciliar as agendas, foi a sugestão da entrevistada em agendar a conversa em um encontro formativo que aconteceu na Universidade de São Paulo (USP) em que ela estaria presente. Após o encontro, em local aberto dentro da Universidade a entrevista deu-se de forma tranquila, mas influenciada pelo tema recém-tratado no encontro, a questão do currículo, assunto central na pesquisa de Mestrado da dirigente entrevistada.

Para realização das entrevistas, um roteiro foi elaborado, levando em consideração os objetivos da pesquisa e um encadeamento dos assuntos que interessam à pesquisa, com uma ordem pré-estabelecida. No entanto, durante as entrevistas, essa ordem foi sendo invertida, ampliada, alterada e em alguns casos, em uma única pergunta, diversas questões entre outras sequer aventadas, foram tratadas. Isso não constituiu um problema para a pesquisa, mesmo porque o roteiro serviu como uma direção para o trabalho, mas não havia o objetivo de usá-lo de forma a 'engessar' a conversa. Ao contrário. A ideia era travar um diálogo com as entrevistadas.

O roteiro de entrevista (ANEXO I) foi enviado com antecedência para cada dirigente selecionada. As entrevistas foram, então, gravadas e transcritas na íntegra, para posterior análise dos discursos das dirigentes.

Durante a realização das entrevistas, observei que foi mais importante olhá-las enquanto narravam suas memórias e interpretações, do que fazer anotações

sobre minhas impressões sobre suas falas. Pude observar que havia a necessidade do contato visual enquanto falavam, elas estavam dialogando comigo, eram falas intensas, carregadas de emoção e histórias de suas próprias vidas. Logo, por conta da gravação autorizada das entrevistas, optei em não registrar outras informações ou impressões, algo desafiador para mim, naquele momento como pesquisadora, pois tenho como prática o registro escrito, como apoio às minhas memórias, mas no momento das entrevistas, observei que essa era a decisão mais acertada, ouvi-las inclusive com os olhos. Não fiz diário de bordo sobre impressões anteriores ou posteriores às entrevistas, mas os aspectos que se destacaram nestes encontros foram muito marcantes e serão citados na análise das entrevistas.

Um aspecto merece destaque na realização de cada uma das entrevistas. Minha apresentação pessoal e profissional era automaticamente associada ao trabalho desenvolvido nas secretarias de Educação onde atuei, o que pareceu abrir portas para o diálogo franco e amigável. Mesmo em situações adversas, como nas entrevistas realizadas em Brasília, exatamente no auge das manifestações²⁶ que ocorreram em junho deste ano, manifestações que tornaram o ambiente dos Ministérios um tanto quanto tenso, com agendas alteradas às pressas, em tempos de descontentamentos populares e inquietações sociais²⁷, as entrevistadas manifestaram interesse ao assunto da entrevista, à escuta de novas dúvidas que surgiam e no trabalho de pesquisa em si.

Posso dizer também que comigo aconteceu o que o autor descreve, em suas experiências de entrevista: “Algumas vezes, no início das entrevistas, senti-me invadindo a privacidade de pessoas desconhecidas, perturbando a ordem do cotidiano. Parecia-me apenas extrair informações sem nada dar em troca” (ROMANELLI, 1998, p.126).

²⁶ Em junho de 2013, teve início em diferentes capitais brasileiras, um conjunto de manifestações que reclamavam a redução das tarifas de ônibus. No entanto, segundo manifestantes, tratava-se de um conjunto de demandas e insatisfações de grupos organizados com ou sem lideranças partidárias, que foram às ruas em sinal de protesto contra a ausência ou ineficiência de políticas públicas. As ações geraram reações dos governos locais e do próprio governo federal em resposta às demandas apontadas pelas manifestações.

²⁷ Esta percepção foi obtida no curto espaço de tempo à espera para realização das entrevistas, bem como, na conversa inicial com as dirigentes antes da realização das mesmas, em que relatavam as dificuldades de agenda, por conta das inquietações todas e da impressão do descontentamento da população quanto à algumas políticas o que implicaria tomadas de decisão.

Apesar da turbulência incomum, as agendas foram mantidas e as entrevistas foram maiores do que estava previsto e eram interrompidas por secretárias que deixavam bilhetinhos sobre a mesa das dirigentes informando que outras agendas aguardavam. Não havia insistência ou novas perguntas de minha parte, inclusive pela preocupação e constrangimento pelo problema da agenda da entrevistada, mas tratava-se da linha de pensamento delas mesmas e que por opção delas, foram concluídas quando houve o entendimento de que elas haviam dado sentido àquela construção. Essa foi uma experiência ímpar de escuta e observação, sempre maior e mais significativa do que se pode pressupor e nisso está o encantamento do processo de pesquisa e que as análises e relatos talvez sejam incapazes de descrever por completo.

Uma das dirigentes entrevistadas em Brasília, Julia, toma certo distanciamento da mesa e se coloca mais à vontade no espaço para usar os braços de maneira mais expressiva e intensa enquanto falava. Esse movimento do corpo me disse muito de seu envolvimento com o tema. Ela já não olhava mais para mim, mas para frente, para a tela das suas memórias construídas e para as perspectivas de futuro ali relatadas como algo especialmente importante para a Educação do país, segundo suas interpretações e concepções da Educação integral como alternativa para necessária melhoria da escola brasileira. Não houve lágrimas durante as entrevistas, mas muitas falas eram carregadas de intensidade e emoção.

Os “imponderáveis” aparecem nas entrevistas, carregados de emoção e de sentimentos, importantes para compreender os significados ali expressos:

O encontro que ocorre na situação da entrevista é marcado por emoções e sentimentos que emergem no decorrer dessa relação e suscitam reações afetivas no investigador, que deve registrar a irrupção das emoções do outro e também das suas. É o momento em que os *imponderáveis* da cultura anunciam sua existência dando carne e sangue ao relato (ROMANELLI, 1998, p. 128).

Em outra entrevista em Brasília, havia um caminhão de som do lado externo da sala da dirigente. Esse caminhão transitava mobilizando os funcionários para deixarem seus postos e se juntarem à manifestação, alegando insatisfação quanto às políticas salariais praticadas pelo governo. Era nítida a interferência no processo,

mas a entrevistada manteve-se atenta às perguntas e foi esclarecedora em todas as respostas.

Outra entrevista me provocou surpresa e encantamento quando o assunto foi tratado por uma das entrevistadas como se fosse, o fato narrado, algo que tivesse ocorrido ainda ontem, tamanha a riqueza dos detalhes que evocou durante a sua fala, mais ainda sobre as relações que foi estabelecendo com as vivências e informações que teve de outros lugares do Brasil pelos quais transitou como dirigente e agora atuando no terceiro setor.

Ela relatava a experiência do programa de Educação integral que teve no início de 2006, com a riqueza e a vivacidade dos detalhes como algo ocorrido recentemente, eram datas e nomes de pessoas de vida pública muito presentes. Um aspecto da sua fala mereceu destaque na minha observação: predominaram as experiências exitosas, os acertos, os bons caminhos para cumprir com as políticas públicas, mas também abundaram os exemplos em que assumia *mea culpa* ou reconhecia os desacertos nos processos desenvolvidos pelos governos dos últimos anos²⁸.

Em outra entrevista, apesar da proximidade de atuação profissional com a entrevistada, o que me trouxe mais desafios do que facilidades, pois temia tratar a questão com superficialidade ou naturalizá-la por conta do contato diário, observei a postura assumida pela entrevistada de manter-se a uma certa distância e, nessa busca pelo distanciamento, notei que as falas procuraram garantir detalhes que já eram do meu conhecimento, em respeito à pesquisa ou diante da necessidade de evitar uma leitura rasa do assunto. Isso favoreceu a minha organização das questões e me deu possibilidades de incluir novas perguntas ao processo. Sobre isso, Romanelli (1998, p.126) destaca que,

Apesar de expor experiências, o entrevistado mantém a privacidade, escudado na própria relação de distanciamento e de alteridade que existe entre ele e o pesquisador. Nessas circunstâncias, após a dificuldade inicial para entabular o diálogo, a alteridade entre ambos

²⁸ Cabe mencionar que esta dirigente, após a experiência municipal, esteve durante alguns anos à frente da Secretaria de Educação Básica no Ministério da Educação, onde manteve a mesma coerência nos discursos e simplicidade no trato às questões da educação, o que aumentava a admiração de pessoas de diferentes **partidos políticos** à sua atuação. Atualmente, fora da atividade pública, ocupa um cargo em uma fundação com atuação na educação, e por conta dessa atuação permanece em constantes viagens, conhecendo práticas exitosas, erros desafiadores nas gestões e consegue nas falas, evidenciar a riqueza de suas experiências.

deixa de ser obstáculo para aproximação e constitui-se em fundamento desta.

Nem todos os relatos estabeleceram linearidade. Eram pensamentos e memórias evocando outras memórias de outros tempos que iam e vinham reforçando a importância das gravações para posterior análise. Sobre a questão da memória, Pollak (1992, p. 2) destaca que,

A priori, a memória parece ser um fenômeno individual, algo relativamente íntimo, próprio da pessoa. Mas Maurice Halbwachs, nos anos 20-30, já havia sublinhado que a memória deve ser entendida também, ou sobretudo, como um fenômeno coletivo e social, ou seja, como um fenômeno construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes.

Durante as entrevistas foi possível observar que determinados fatos históricos, foram marcantes para todas as entrevistadas, com interpretações semelhantes sobre estes fatos, por exemplo a Constituição de 1988 e a democratização do acesso à escola pública. Também foi incomum que relatos familiares tivessem algum espaço nas falas, que ficaram mais restritas às informações da vida pública. Apenas uma das entrevistadas fez menção aos pais, mas com objetivo claro de fazer relação com a exclusão histórica na Educação do país, informações breves e rapidamente voltou-se à questão da Educação brasileira. Para Pollak (1992, p. 3) “se fizermos entrevistas com personagens públicas, a vida familiar, a vida privada, vai quase que desaparecer do relato. Iremos nos deparar com a reconstrução política da biografia, e as datas públicas quase que se tornam datas privadas”.

Nos relatos das entrevistadas, observou-se constante destaque para a relação de suas trajetórias profissionais com datas que foram relevantes para a história da Educação do país, aspecto este, abordado por Pollak (1992) ao referir-se a pessoas que tenham vida pública. Para o autor, essa ênfase ao personagem público não compromete o relato, mas reforça o cuidado com a análise.

Pode ocorrer de fato que as coações da vida pública, como, por exemplo, o tempo disponível, levem uma pessoa, a partir de um certo momento de sua vida, a reduzir-se praticamente à personagem pública, à representação dessa personagem. Não se deve, portanto, considerar esses aspectos como indicadores de dissimulação ou

falsificação do relato. O que importa é saber qual é a ligação real disso com a construção da personagem (POLLAK, 1992, p.4).

Todos os aspectos mencionados reforçam que o processo de organização da metodologia, da delimitação cuidadosa do seu objeto, fez-se tão importante quanto a própria execução de cada um das etapas. Como pesquisadora, a tarefa de revisitar-me enquanto realizei as etapas da pesquisa, foi um exercício desafiador, quase dolorido, porque afeta concepções, crenças, convicções construídas ao longo do percurso profissional, construção altamente pedagógica e fortalecedora da relevância da construção da pesquisa, do papel da teoria e de suas contribuições para construção de novos pontos de partida. Sobre isso, Pinezi (2009, p. 12) destaca que “é preciso que o pesquisador não tenha ideias pré-concebidas e cristalizadas em relação à realidade que vai encontrar, pois esta pode, inclusive, contrariar completamente seus pressupostos preliminares”.

Questões colocadas inicialmente como fundantes para a análise, foram ganhando outros contornos no processo, o que não vou considerar como perda de foco, mas ganhos possíveis na construção da pesquisa, quando novos elementos foram se delineando de maneira importante.

V O Dirigente Público da Educação: análises, desafios e perspectivas

*“E é exatamente porque nos tornamos capazes
de nos saber inacabados que se abre para nós
a possibilidade de nos inserir numa permanente busca.
Uma das raízes da Educação é que a faz
especificidade humana se acha aí, na radicalidade
da inconclusão que se percebe como tal.
A permanência da Educação ou da formação
se encontra aí também.”*

PAULO FREIRE, 2012

Reconhecer a relevância dos processos de implementação das políticas públicas, segundo o olhar dos dirigentes na Educação, com suas interpretações, memórias, representações e perspectivas, reforçou o cuidado necessário com o exame analítico destes momentos: as entrevistas. Lester e Goggin (1998, apud Perez, 2010, p. 1182) já tinham concluído que “a implementação de política pública continua a sustentar um grande interesse prático para os tomadores de decisão, porque ela é o maior problema ou dificuldade que impede de se atingir os objetivos no processo da política”. Conhecer os enfrentamentos e as alternativas encontradas por dirigentes públicos nestes percursos é um dos objetivos da pesquisa.

Estabelecer uma escuta atenta, para tantas contribuições, trouxe desafios pouco modestos para mim, como pesquisadora, pois os relatos são partes importantes de um mosaico pouco homogêneo, mas que reunidas produziram uma composição singular, multifacetada, diversa e rica.

5.1 Dirigentes Públicos de Educação: marcos da formação e primeiros passos profissionais

*O curso de pedagogia tem algo muito forte pra mim que é
a desnaturalização da escola. Essa coisa de que
a escola é assim porque sempre foi assim...eu me lembro
de encontrar a poesia de Bertolt Brecht: “nada é natural,
nada é impossível de mudar”.*

Julia, dirigente pública

Ao definir os sujeitos da pesquisa, pessoas com atuação na Educação em diferentes locais do Estado e do país considerou-se os critérios antes identificados, sem necessariamente maiores informações sobre as histórias pregressas das dirigentes e as entrevistas revelaram a riqueza das histórias pessoais, importantes contribuições à pesquisa.

Para identificar esses primeiros traços do perfil das dirigentes entrevistadas, algumas características iniciais podem ser aqui elencadas: todas as dirigentes são mulheres, com faixa etária compreendida entre 48 e 57 anos de idade, assim identificadas, com seus nomes fictícios:

- ✚ Carla: 51 anos, separada e tem uma filha, atua há 31 anos na Educação e destes, atua há 12 anos como dirigente;
- ✚ Ana: 48 anos, separada e tem um filho, atua há 31 anos na Educação e destes, atuou 06 anos como dirigente;
- ✚ Paula: 57 anos, divorciada e tem dois filhos, atua há 37 anos na Educação e destes, atuou 10 anos como dirigente;
- ✚ Julia: 48 anos, casada e tem dois filhos, atua há 31 anos na Educação e destes, nove anos como dirigente;
- ✚ Márcia: 48, casada e tem duas filhas, atua há 30 anos na Educação e destes, sete anos como dirigente.

Essas características se assemelham às características apresentadas pela “Pesquisa sobre Perfil dos Dirigentes Públicos de Educação” realizada pela Undime e publicada em 2012, em que a presença feminina entre dirigentes é significativa, normalmente com cargos ocupados por mulheres mais experientes em Educação, nesta mesma faixa etária. O reduzido número de filhos é outra característica observada neste grupo, tendência igualmente observada no cenário nacional.

Todas as dirigentes desta pesquisa contam com mais de trinta anos de experiência na área de Educação e destacaram essas décadas de trabalho com intensidade em suas entrevistas. Essa intensidade foi observada na forma como os relatos foram sendo construídos durante as entrevistas. As memórias, em sua riqueza de detalhes, ganhavam força e forma, recuando no tempo e dele trazendo elementos constitutivos das escolhas presentes. Souza (2006, p. 102), destaca que:

A arte de lembrar remete o sujeito a observar-se numa dimensão genealógica, como um processo de recuperação do eu, a memória narrativa marca um olhar sobre si em diferentes tempos e espaços, os quais articulam-se com as lembranças e as possibilidades de narrar as experiências. O tempo é memória, o tempo instala-se nas vivências circunscritas em momentos; o tempo é o situar-se no passado e no presente.

As questões de tempo foram consideravelmente importantes nos relatos, com ênfase às durações, às passagens, às metas, às gestões, às construções e avaliações com prazos, para se mostrarem eficientes. Os tempos das narrativas ganharam marcas comuns em alguns relatos e serão destacadas na análise. O tempo da experiência das entrevistadas é um fator que merece atenção, pois todas, contam com vários anos de atuação como dirigentes públicas.

Todas as entrevistadas atuaram durante a gestão do Presidente Lula ou da Presidenta Dilma no Ministério da Educação. Duas delas, atualmente permanecem no Ministério.

Quanto à escolaridade das entrevistadas, um primeiro dado merece destaque no processo formativo. Das cinco dirigentes escolhidas, quatro cursaram o antigo Magistério, formação em nível médio e, trouxeram considerações positivas sobre essa formação, bem como sua relação com a Educação desde a adolescência:

Na verdade eu cursei ainda o antigo normal, onde nós escolhíamos a especialidade no 4º ano. Era o Magistério de quatro anos e no último ano, aliás, ao final do terceiro ano a gente escolhia a especialidade. Foi numa escola estadual, onde a gente tinha que fazer um Vestibulinho pra entrar. Era muito difícil, muito procurado. A maioria dos professores era da faculdade de Educação lá da USP. Então, era uma formação muito sólida, muito boa. A especialização no quarto ano eu fiz em Educação infantil... Tinha ensino primário e Educação infantil, na época, então eu fiz Educação infantil. Depois, no último ano do magistério, concomitantemente eu fiz o primeiro ano da Pedagogia... pra, entre aspas, ganhar tempo (CARLA).

O Magistério foi colocado como um curso de difícil acesso, concorrido e que tinha em seu corpo docente professores com sólida formação. A formação em concomitância com ensino médio e superior, quando possível, dava agilidade para o estudante que pretendia ingressar no mercado de trabalho mais rapidamente.

O curso de nível médio para o Magistério é, ainda, para muitos professores no Brasil, a única formação realizada, apesar da exigência na Lei de Diretrizes e Bases

(1996) de que todos os professores da Educação básica, que atuam na Educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, tenham em sua formação o curso superior em Pedagogia.²⁹

Ainda sobre a formação inicial, o curso de Pedagogia foi presente nas carreiras de três dirigentes, mas outros cursos de ensino superior – ciências sociais, educação física, ciências sociais - também compuseram suas histórias e acrescentaram elementos à sua concepção de Educação, como pode ser observado nos depoimentos que seguem:

Fiz a pedagogia e sou formada no Magistério, naquele antigo magistério, que a gente tinha. Eu fui normalista. Terminei o Magistério, tive uma rápida passagem pelas ciências sociais. A primeira faculdade que eu passei foi ciências sociais, fiz dois anos. Aí não me achei,..., dei uma guinada bestial na minha vida, aí fui fazer Educação Física. Eu quis terminar para não carregar outro fracasso escolar. Terminei por terminar e comecei a pedagogia. Fiz em 89 na UNESP de Araraquara e terminei em 92 a Pedagogia. De lá pra cá nunca mais saí da Educação (ANA).

A pedagogia não aparece na formação da entrevistada como a primeira opção, mas surge em um determinado momento de seu processo formativo, como a escolha definitiva, como o lugar para permanecer, já que nele está até os dias atuais. A Educação física foi considerada no relato 'uma guinada', mas só foi concluída para não se transformar em derrota, na fala de Ana. Para Souza (2006, p. 103) "o sentido da recordação é pertinente e particular ao sujeito, o qual se implica com o significado atribuído às experiências e ao conhecimento em si, narrando aprendizagens experienciais e formativas daquilo que ficou na memória".

A Pedagogia surgiu no relato de Ana, como uma nova tentativa que culminou como o lugar da permanência profissional, já que as experiências anteriores não se revelaram exitosas: uma não foi concluída e a outra foi concluída para evitar o sentimento de um novo fracasso. No entanto, essa escolha não foi problematizada na entrevista.

²⁹ Entre os ocupantes das funções docentes na educação infantil, 97,2% possuíam formação em nível médio ou superior e, no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, essa proporção chegava a 99%. Entretanto, na educação infantil, mais da metade dos que exerciam as funções docentes (54,3%) possuíam tão somente formação de nível médio e, nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, 41,3% dos ocupantes dessas funções tinham essa formação (Pesquisa: Professores do Brasil: impasses e desafios, 2009, p.33).

No caso da entrevistada Julia, a relação com a escola e com a Educação ganha outros contornos, outros predicados. Tudo nesse espaço ‘escola’ parece ganhar ares de prazer:

‘Minha cachaça é a escola’ (Julia).

A fala de Julia mostra a convicção de que ‘ser professora’ era um desejo intenso. Essa fala denota o que também foi percebido em outras falas das entrevistadas: a Educação como uma paixão, um vício, algo que as embebedou e embebeda ao longo dos anos, desafiando e provocando a ficar e querer mais e mais, sem com isso, deixarem de reconhecer as implicações que essa cachaça traz, os desafios de permanecer com ela e continuar desejando a sua essência, os seus efeitos e a própria permanência, apesar do distanciamento físico da escola que a atuação como gestora implica nos últimos anos.

O Magistério também aparece como ‘uma formação muito boa’ que dá elementos para o desejo da permanência neste espaço de atuação profissional: a escola e a Educação. O Magistério já colocava a jovem em contato com a escola, com a prática educativa, com o ‘ser professor’.

Sempre quis ser professora. Trabalhar em escola, sempre gostei. Minha praia, meu chão, minha cachaça é a escola. Cheiro de escola, conversa de escola, grito de criança, grito de brincadeira, gosto de escola, sempre quis ser professora. E enfim, naqueles tempos, há mais de 30 anos, eu podia fazer uma outra carreira, insistiram muito e eu fiz até vestibular pra nutrição. Não passei, na Federal do Paraná. Era muito difícil. Saí de uma escola pública, tinha feito curso de normalista, e não passei evidentemente. E não passei feliz da vida, né?! Porque eu queria mesmo era fazer pedagogia. Aí, já comecei a fazer pedagogia, já dava aula em escola no outro turno. E essa formação inicial foi muito boa (JÚLIA).

Nas palavras de Júlia, a escola é colocada novamente como espaço de prazer, de segurança, quando se refere à escola como o ‘seu chão’. A Escola é tratada na fala de Julia como um lugar de encontro, de vida, de sentidos quando destaca que a escola tem um cheiro especial e sabor inebriante, como o da cachaça, mas a indicação da família em seguir outras carreiras denota o lugar desprestigiado da escolha em ser professora.

A condição de estudante de escola pública e sua relação com a universidade pública já surge com um entrave para Julia,

‘Eu fiz até vestibular pra nutrição. Não passei, na Federal do Paraná. Era muito difícil, sai de uma escola pública, tinha feito curso de normalista, e não passei, evidentemente’.

Fica estabelecida uma relação de obviedade entre ser aluno de escola pública e a evidência que o ingresso na universidade pública de boa qualidade seria pouco provável. No entanto, os relatos não colocaram a pedagogia, como uma alternativa mais fácil ou mais acessível. Ela aparece como uma escolha, segundo ela, em suas melhores recordações. Para Josso (2002, apud SOUZA, 2007, p.29),

as recordações-referências “[...] são simbólicas do que o autor compreende como elementos constitutivos da sua formação. [...] significa, ao mesmo tempo, uma dimensão concreta ou visível que apela para as nossas percepções ou para imagens sociais, e uma dimensão invisível, que apela para emoções, sentimentos, sentido ou valores [...]”

O Magistério e a Pedagogia foram para as entrevistadas, fruto de suas escolhas profissionais, mas cabe fazer um destaque que remete às questões de gênero. No decorrer do século passado, a docência passou a adquirir um caráter eminentemente feminino, chegando ao ponto de ser, hoje, uma profissão expressivamente de mulheres. As questões relacionadas ao ‘cuidar’, inclusive no ambiente extra doméstico, são definidas ainda como atividades essencialmente femininas.

De acordo com os dados do Censo do Professor, de 2007, 97,9% das professoras da creche são mulheres, índice que cai para 74,4% nos anos finais do ensino fundamental, para 64,4% no ensino médio. No ensino superior, esse percentual decresce para 45% dos docentes. Entre essas mulheres, em sua maioria o país ainda conta com professores leigos, ou seja, sem formação mínima para a docência, conforme dados do Censo do Professor (2007, p.26).

Os professores que ainda necessitam completar a formação mínima para exercer a docência na Educação básica são aqueles que concluíram o ensino fundamental ou o ensino médio, mas não têm a

habilitação para o exercício do magistério. Os denominados “professores leigos” formam um contingente de 119.323 docentes (6,3%), distribuídos em todo o País, tanto nas zonas urbanas quanto nas rurais, atendendo a alunos de todas as redes de ensino.

É possível observar, a partir dos dados do Censo do Professor (2007) que o perfil predominantemente feminino dos profissionais vai se modificando a medida que se caminha da Educação infantil para o ensino médio e para a Educação profissional. Quanto mais próximo da necessidade de cuidados específicos, como nas creches, maior a presença feminina o que remete à importância do trato às questões de gênero neste contexto.

Os relatos das entrevistadas não fazem menção à própria condição socioeconômica em seus percursos, em sua infância ou adolescência, com exceção de uma entrevistada que resgata a exclusão dos próprios pais, para falar da história da Educação, assim como define a sua possibilidade de estudar como uma expressão da abertura da escola para a presença da população brasileira que sempre esteve apartada dessa possibilidade, destacando o direito à educação como uma dívida histórica no país.

Contemporâneas dos processos de reabertura democrática no Brasil, os relatos revelaram o quanto era presente em suas histórias, as marcas de uma geração que aspirava por novas formas de exercitar direitos, entre eles, o direito à Educação, como elemento para conhecer outras formas de alcançar o bem estar social.

No caso em que a Pedagogia não aparece como a formação inicial, os cursos realizados estabelecem relação com a temática da Educação, como é o caso da entrevistada Márcia que vê íntima relação entre o serviço social e a Educação, principalmente porque antes mesmo de cursar o serviço social já havia cursado o Magistério. Portanto, já trilhava os passos da Educação, pois já era professora. Vejamos o trecho da entrevista abaixo reproduzido:

Eu sou professora, formada no Normal, Magistério. Depois eu fiz serviço social. Sou assistente social. Depois fiz uma complementação das disciplinas pedagógicas, pra ter uma licenciatura e Mestrado em Educação. Atuei como assistente social, eu tenho um cargo de professora na prefeitura de Belo Horizonte e um cargo de assistente social, também na Prefeitura (MÁRCIA).

Entrevistadora (E) - Penso que esse percurso deve conversar bastante, não é?

Muuuuuito! Muito! Eu falo que o curso de serviço social é um curso bastante amplo. Te dá uma formação muito interessante no campo das políticas públicas, você tem uma percepção das políticas públicas para além de uma área específica (MÁRCIA).

Ao tratar da formação em serviço social a entrevistada já começa a estabelecer relações entre a sua formação e a questão das políticas públicas, até então pouco presente nos relatos, que ficaram mais centrados na escola, nos alunos, nas etapas e modalidades de ensino, entre outras questões que trazem a abordagem da formação para o 'chão da escola'. A questão das políticas públicas surgiu quando foi mencionada uma formação em outro curso, no caso, o serviço social. Essa questão também é verificada na pesquisa sobre o perfil dos dirigentes em Educação, que confirma a significativa parcela dos dirigentes com formação em pedagogia, mas a formação em outros cursos de licenciatura ou administração também foi observada.

No entanto, é possível observar que a questão das políticas públicas é menos presente do que deveria nos cursos de graduação em pedagogia. Ao referir-se aos cursos de nível médio, o magistério e mesmo o curso superior em pedagogia, as entrevistadas pouco destacaram a questão do olhar para as políticas públicas. Cabe refletir sobre a questão da organização dos conteúdos comuns aos cursos de pedagogia e observar ainda, sua relação com o lugar profissional ocupado pela mulher ao longo das últimas décadas.

As formações profissionais tiveram continuidade e cada uma das entrevistadas avança aos seus processos acadêmicos, como são relatados por elas. Ana é mestranda em Educação e atualmente pesquisa a questão curricular, mobilizada pelas próprias experiências em gestão pública. Paula é especialista em história. Júlia é doutora em Educação desde 1998. Márcia é Mestre em Educação, assim como Carla.

Há uma observação de que o engajamento profissional e o desejo de transformação e mudança, revelado por todas as entrevistadas em seus relatos, parece ter influenciado a continuidade nos processos de formação, bem como, a

necessidade de investimento em pesquisa, como forma de melhor compreender a complexidade dos processos sociais e educacionais, bem como contribuir para as suas possíveis alterações na busca por justiça social, processos esses que estabelecem íntima relação com suas concepções e os desdobramentos que elas podem trazer para as escolhas políticas e em relação às políticas públicas de educação.

Um aspecto da atuação profissional é observado nos relatos e indica um permanente 'trânsito' quanto às atividades formativas e profissionais de todas as entrevistadas. Esse aspecto diz respeito ao fato de que, as carreiras delas são permeadas por uma multiplicidade de experiências, que se manifestam desde o processo de formação inicial, como se pode observar na fala que segue:

Na Pedagogia escolhi a área de orientação educacional, depois administração escolar. Em seguida, fiz pós-graduação em didática do ensino superior. Aí o mestrado na área de Educação de jovens e adultos. Tentei passear por todas as modalidades da Educação (CARLA).

Esta circulação, aqui denominada pela entrevistada de 'passeio' por todas as modalidades e etapas de Educação, é um aspecto marcante na história profissional das dirigentes que em suas mais de três décadas de atuação, viveram experiências diversas que aqui serão relatadas como forma de acionar as memórias mencionadas, elementos que compõe as marcas de sua atuação como dirigentes.

5.1.1 Primeiros passos profissionais: experiências na Educação e na gestão pública

*Sou professora, trabalhei muito na rede pública.
Sou professora da prefeitura, alfabetizei criança,
já trabalhei muito com formação de professores.*

Márcia – Dirigente pública

As recordações dos primeiros passos profissionais de todas as dirigentes entrevistadas remontaram aos tempos das salas de aulas de Educação infantil ou ensino fundamental. Recém-formadas nos cursos de magistério ou licenciatura, no

caso de Paula, formada em história, encontraram como caminho inaugural o trabalho com alunos, escolas, ensino, aprendizagem e direção escolar. Sobre a recordação, afirma Larrossa (1994, apud SOUZA, 2006, p. 104) que,

Não é apenas a presença do passado. Não é uma pista, ou um rastro, que podemos olhar e ordenar como se observa um álbum de fotos. A recordação implica imaginação e composição, implica um certo sentido do que somos, implica habilidade narrativa.

A sala de aula aparece como importante ponto de partida para todas as entrevistadas. No entanto, outras tantas experiências na área da Educação, lineares ou não, foram mencionadas nos relatos. Nem todas as experiências ao longo da carreira, são exatamente na escola pública, mas em sua maioria, a atuação que prevalece é essa, como exemplifica o relato de Ana:

Eu comecei em Diadema. Eu comecei mesmo no Magistério na Prefeitura de Araraquara onde eu estudei. Fiquei nove anos lá estudando na UNESP e atuando como professora de educação infantil, então voltei pra São Paulo. Aí dei aula um tempo no CEFAM³⁰. Eu dava aulas de filosofia e história da Educação. Peguei estrutura de ensino, foi uma experiência maravilhosa de formação de professores. Aí, depois eu fui pra Prefeitura de Diadema, como professora e comecei a compor a equipe dali. Eu nunca mais saí da gestão. Tive uma passagem pela prefeitura de Ribeirão Pires, quatro anos, na primeira gestão do PT lá de Ribeirão Pires. Voltei pra Diadema e fiquei até ir pro MEC. Nesse meio aí, só teve um ano que trabalhei na Fundação Abrinq. Basicamente, foi em Diadema (ANA).

As atividades profissionais desenvolvidas pelas entrevistadas transitaram desde a docência para Educação infantil aos anos iniciais do ensino fundamental, no trabalho com formação de professores, nas redes públicas como professora, diretora, gestora, até experiências pontuais no terceiro setor. Experiência relatada por quatro das cinco dirigentes e que também sugere um processo interessante de

³⁰ Com o fim das Escolas Normais e a introdução da Habilitação Magistério, entre outras habilitações do então 2º grau, a formação do professor de 1ª a 4ª séries terminou sendo feita por um currículo disperso, tendo ficado sua parte de formação específica, de fato, muito reduzida em razão da nova estrutura curricular desse nível de ensino. As pesquisas mostram que acabou ocorrendo uma descaracterização crescente dessa habilitação no que se refere à formação para a docência (MELLO, 1985). Porém, por indução do governo federal a partir de 1982, tomavam corpo em alguns estados do país, e por estes financiados, os Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefams), criados em busca de garantir uma melhoria na formação de docentes para os anos iniciais de escolarização, em vista dos problemas detectados com a formação desses professores na Habilitação Magistério (Professores do Brasil: impasses e desafios, UNESCO, 2009, p.38).

aprendizagem ao experimentarem outros espaços de atuação que fazem interfaces com o poder público.

Os destaques feitos pelas dirigentes encontram similaridade com a pesquisa sobre o perfil dos dirigentes de Educação no Brasil, em que a maioria (91,6%) manifestou ter exercido outra função na área de Educação, com uma média de 21,2 anos de experiência (INEP, 2012). Outro aspecto que se assemelha à pesquisa é a questão das profissões exercidas antes da atuação como dirigentes. Uma das profissões mais exercidas por estes dirigentes foi a de professor dos anos finais do ensino fundamental (70%), professor dos anos iniciais de ensino fundamental (68,8%), professor do ensino médio (60,1%) e diretor de unidade escolar (50,7%).

Ainda sobre a diversidade de experiências vividas antes mesmo de assumirem o papel de dirigentes públicas, destaco a experiência relatada por Paula. Ela diz que desde a década de 1970, quando antes mesmo do final de sua faculdade de história, já lecionava,

Então eu fui professora de história, agora eu estou aposentada. Eu tenho uma trajetória assim: primeiro eu fui eleita diretora de uma escola municipal, nas primeiras eleições diretas de diretora em BH. Então eu era professora dessa escola, eu fui diretora de 89 a 92. Em 92 o Patrus ganhou a eleição e o Miguel Arroyo foi ser secretário adjunto de Educação e eu fui dirigir o Centro de Formação dos Professores da Prefeitura, quando teve a implantação da Escola Plural, então eu aprendi muito pra usar depois na escola integrada. Era um projeto de ciclos, muito radical. Em 96, acabou o mandato do Patrus e aí eu voltei pra sala de aula. Então é bacana, porque eu dou uma volta de 360 graus mesmo. Aí eu voltei pra sala de aula, fiquei na sala de aula até...97, 98, 99, 2000, em 2001 eu pedi licença não remunerada pra fazer um ano sabático e voltar pra sala de aula. Foi muito legal pra ver o que tinha sido feito quando eu estava na secretaria, como é que tinha impactado lá (PAULA).

Aqui merece destaque a intensa experiência com processos de gestão democrática, como eleição para diretores, eleições diretas como alternativa para definição dos gestores de escolas, além da participação em processos de implantação de programas considerados mais radicais pela dirigente, por terem ousado em propostas menos convencionais em termos de política pública de Educação. Estes comentários aparecem como sementes para as escolhas que faria

como dirigente posteriormente, entre elas, a Escola Integrada, programa de Educação integral desenvolvido em Belo Horizonte.

O fato de ter regressado para a atividade docente, após experiência como dirigente, é visto pela entrevistada como uma importante oportunidade de análise para o que se pretende nas secretarias de Educação e o que de fato se consolida na escola. Reflexão que denota um possível distanciamento entre o que se propõe para as redes de ensino e o que, de fato, se concretiza entre as propostas e as práticas na Educação. São elementos necessários à reflexão sobre políticas públicas e seus desdobramentos em projetos e programas. Elementos esses, empregados pela entrevistada, segundo suas palavras, quando decide estudar mais sobre a gestão dos sistemas de ensino e as situações paradoxais vividas nas secretarias de Educação.

Foi quando eu resolvi fazer uma pós-graduação com o Miguel Arroyo que foi sobre gestão dos sistemas educacionais e ver como é que a gente faz tanta coisa dentro da Secretaria e na escola, só entra o que ela realmente quer. Isso deve servir de alerta pra gente, pra parar de achar que dentro da secretaria a gente tem o controle dos problemas, porque não temos! (PAULA).

Nas palavras de Carla, a carreira começa a se delinear antes mesmo da maioridade e do término da formação inicial. Ela faz uma escalada que vai do apoio em sala-de-aula à atuação com municípios prioritários no Ministério da Educação, como segue em seu relato:

Aos 16 anos eu era auxiliar de sala, já com registro em carteira como auxiliar de sala. Assim que eu terminei o magistério aos 17 anos, eu assumi sala de aula e já era professora mesmo... né?! Professora de Educação infantil primeiro. Depois fui coordenadora pedagógica, diretora, professora dos cursos de magistério. Aí, já era um curso de magistério e não mais normal. Fui professora universitária, professora de pós-graduação, fui pra uma fundação empresarial, trabalhar na área de Educação, de lá eu saí pra ser secretária de Educação, sete anos em Santo André... Dalí fui pro MEC, numa diretoria que tinha uma relação grande com os municípios na implementação do PAR³¹. Em 2009 recebo o convite pra voltar pra secretaria de Educação onde eu tô até hoje (CARLA).

³¹ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, colocou à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

No caso de Márcia, ela inicia o relato abordando os anos de atuação como dirigente pública e se aproxima das outras inúmeras atividades desenvolvidas no campo da diversidade, onde atua como dirigente.

Como dirigente pública, atuo há sete anos. Sendo dois anos como secretária adjunta de Educação em Belo Horizonte, depois três anos e meio como secretária titular de Educação em Belo Horizonte. Depois eu fiquei aqui. Eu vim pro Ministério como diretora de Educação do campo, indígena e relações raciais e depois fui nomeada secretária. Sempre na Educação, mas, eu já fui diretora de escola, eu já coordenei um programa interinstitucional de Educação escolar indígena que envolvia a universidade, a FUNAI, o IEF e a Secretaria de Estado da Educação de Minas, sempre. Sou professora. Trabalhei muito na rede pública, sou professora da prefeitura, alfabetizei criança, adulto, já formei professores, já trabalhei muito também com formação de professores (MÁRCIA).

As falas de Márcia evidenciam essa diversidade de experiências profissionais na área da Educação, desde a Educação básica ao ensino superior, nos programas institucionais e principalmente, na Educação pública. Essa multiplicidade de experiências pode ser destacada como a possibilidade de conhecer com maior profundidade as dinâmicas próprias da Educação formal, elemento que surge posteriormente com ênfase nos relatos das dirigentes quando enfatizam a importância do conhecimento sobre os aspectos técnicos da Educação, o que não reduz a relevância e influência dos aspectos políticos.

Nos relatos de Júlia há o trabalho com a Educação básica, mas merece destaque também, o longo período de atuação no contexto acadêmico, na docência universitária em diferentes instituições:

Aqui no ministério, nove anos. Antes disso, fui professora. Primeiro de Educação básica, depois fiz concurso em 89 pra Federal de Pelotas. Antes disso dei aula na PUC e na UNISINOS, Rio Grande

A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). A partir de 2011, os entes federados poderão fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009).

Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=159

do Sul. Em 91 fui pra URGs, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, depois sempre na URGs. Eu tive duas passagens pela prefeitura de Educação de Porto Alegre. Primeira passagem em 1993, da primeira vez que o prefeito foi o Tarso Genro, era segunda gestão do PT em Porto Alegre. Eu fiz parte da equipe de coordenação pedagógica da secretaria, depois em 2001 quando o Tarso ganhou a eleição pela segunda vez, eu fui de novo pra secretaria de Educação. Sempre mantendo vínculo com a universidade, pra assim ser uma coordenadora pedagógica até 2001 pra 2002. Aí nasceu meu bebê, voltei pra universidade e vim em 2004, pra Brasília (JULIA).

Para Júlia, que considera a escola ‘a sua cachaca’, permanecer na Educação como escolha profissional, celebra uma conquista pessoal, já que em sua família havia sugestões para que seguisse outra profissão. As experiências vividas apontam um crescente processo de desafios acadêmicos na área da Educação. Para Menezes (2007, p.23-24),

É nosso entendimento que a aquisição do conhecimento pelos indivíduos – crianças, adultos – se dá na inter-relação entre eles e o mundo, mediatizada (ou não) pela instituição escolar. O resultado desta inter-relação, acontecido no tempo de vida dos mesmos indivíduos, é guardado – ou esquecido – pelos mesmos, ganhando valor na medida em que, recuperado do “baú dos ossos” pela memória que os guardou, é re-significado. As trajetórias de vida que se constroem e se reconstroem têm direção e sentidos decididos ou orientados; os conhecimentos adquiridos são utilizados, reordenados, reutilizados de formas diversas ao longo dessas trajetórias. Aprendizados mais significativos formam esquinas, promovem bifurcações, reorientam.

Resgatar processos de formação inicial, em suas experiências na atuação como professoras, diretoras, coordenadoras até assumirem o papel de dirigentes públicas em Educação, deu pistas sobre suas escolhas, sua *expertise* em superar desafios, pautadas nas vivências pregressas. A construção do processo reflexivo desde as primeiras experiências formativas e profissionais também foi relevante, pois, a partir das perguntas, enquanto se ouviram, revisitaram as próprias trajetórias políticas, ideológicas, conceituais, referendando-as, problematizando-as e dando a elas, novos sentidos.

A maternidade, como elemento desses percursos, não foi mencionada pelas demais entrevistadas, apenas por Julia, quando relaciona a volta e permanência apenas na universidade, ao nascimento de seu filho. Antes, relatou que conciliava as duas coisas, a atuação na secretaria de Educação e a atividade acadêmica. Somente dois anos depois, ocorre a ida para o Ministério da Educação. A maternidade nesta trajetória impõe um intervalo breve.

Dois aspectos foram observados nos relatos das dirigentes e que mereceram novos destaques. Um deles é o fato das dirigentes guardarem constante relação com o “chão” da escola, com os desafios da sala-de-aula, da aprendizagem, dos percalços encontrados na gestão pedagógica das escolas, apesar do distanciamento de todas elas há alguns do chão da escola em seus desafios cotidianos. As experiências em outras instâncias de atuação não as fizeram descuidar, em suas falas das relações com os espaços da escola, com a atividade docente, e talvez esse mesmo distanciamento favoreça uma leitura mais crítica e analítica de suas dinâmicas de funcionamento.

Outro ponto que ganhou espaço nos relatos foi a crescente sensibilização pelo tema das políticas públicas. É possível observar que o assunto ganha destaque, conforme se ampliam as experiências em outras instâncias da gestão na Educação. As atividades profissionais desenvolvidas, vão forçando o envolvimento e a apropriação sobre o tema. Vão se forjando dirigentes nas lidas diárias em processos laboriosos de tempo e de história.

5.2 Criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a esperança de um novo país com a Constituição Federal

*Embora não sejamos uma sociedade de castas,
há aqueles que pensam que estão em cima
e que acham que sempre há os que estão embaixo
e debaixo, não devem sair. Veja a reação da sociedade
com as domésticas, por exemplo.
Então, minha querida, eu sou filiada,
pra mim isso tem um valor até sentimental...*

Julia – Dirigente pública

Três décadas de vivências em Educação, tempo semelhante no percurso de todas as dirigentes entrevistadas permitiu, em uma breve retrospectiva, encontrar grandes marcos históricos ou momentos políticos desse período, que estabeleceram relação com suas trajetórias profissionais e acadêmicas. Nesse sentido, há marcos que aparecem diluídos como um só e merecem maior destaque. Trata-se do momento da redemocratização do Brasil e a aprovação da Constituição Federal tratado com maior ênfase por quatro das cinco entrevistadas, de maneira semelhante. Sobre isso Pollak (1989, apud SOUZA, 2006, p. 103) destaca que “o trabalho de enquadramento da memória se alimenta de material fornecido pela história”.

A relação estabelecida pelas entrevistadas com a questão da redemocratização do Brasil e a aprovação da Constituição Federal é de envolvimento, participação ainda jovem com o debate, com a produção de materiais, com a participação popular e apropriação do processo democrático, como relata Ana quando questionada sobre a sua relação com a aprovação da Constituição:

Sim, em 88. Inclusive eu morava em Araraquara. Estudava lá e ai se formaram os grupos populares de discussão da Constituinte. Eu fui a um dos grupos populares discutir as diretrizes da Constituinte, elaborar material, foi muito bacana esse processo. Eu era muito jovem, 19 anos, mas foi um processo intenso que montou muitos grupos populares de discussão da Constituinte. E eu, lá *molecona* (risos), participava desse debate (ANA).

Fazer parte do processo de renovação do país, por meio de uma Constituição Federal que evocava a participação popular mereceu destaque no relato de outras entrevistadas. Entre elas, Júlia comenta da maneira simples com que tratava a questão da relação com a Constituição Federal, ou seja, se vê implicada no processo, mas havia certo distanciamento do processo, além da falta de clareza sobre a complexidade e profundidade que isso representava. Havia, ainda, uma esperança de que grandes mudanças ocorreriam no país, e, nesse contexto, a Constituição Federal ocuparia lugar de destaque, como é possível observar em sua resposta:

(E): No auge da sua formação foi a época que aprovou a Constituição de 88, como isso fica na sua memória?

A sociedade brasileira né?!... Era o início da reorganização e eu tava lá no meio. Sou de uma cidade do interior do Rio Grande do Sul e eu tava na Educação do campo. Atingidos por barragens, movimento dos pequenos agricultores e movimento sem terra. Cheguei a ficar um mês na fazenda. Minha família achando que eu tava lá no seminário do Passo Fundo, em atividades e eu tava ajudando a organizar as crianças do acampamento. Isso era 86, 84, era como se fosse um mundo desabrochando, aquela imagem que passa muitas vezes na TV, do Ulisses Guimarães com a constituição na mão... Não sabia na época do significado tão profundo que isso tinha. Até porque, a visão que a gente tinha é que ia mudar tudo, era preciso mudar toda ordem vigente, e aquela constituição que era parte importante na mudança da ordem. Ainda pra gente vinha muito atravessada da ordem vigente, aqueles homens representavam a ordem vigente, né?! (JULIA)

Márcia estabeleceu uma relação entre a Educação do Brasil e sua própria atuação nessa área, demarcando o processo de exclusão vivido no país e sua atuação na defesa de direitos. A Constituição aparece como um marco histórico, mas sua atuação tem início antes mesmo desse marco. Essa concepção coincide com seu acesso à rede pública de ensino, como professora, pois ingressa nessa rede, no exato momento em que a cidade vive uma grande campanha de acesso ao ensino fundamental.

Eu gosto sempre de falar isso, porque minha trajetória profissional tem muito a ver com a trajetória da Educação dos últimos vinte anos, porque eu entrei na rede municipal, antes da Constituição, num momento em que a rede fazia uma grande campanha de acesso ao ensino fundamental. Naquele tempo não era ensino fundamental de nove anos, era entrada aos sete anos de idade, e em Belo Horizonte muitas famílias dormiam na fila pra conseguir uma vaga na primeira série, e muitas não conseguiam. Então, não era universalizado nos anos iniciais do fundamental e eu acompanhei toda essa história de luta dos trabalhadores na Educação. Participei de muitos movimentos, debatendo o direito à Educação, as garantias, a vinculação orçamentária, os 25% pra Educação, e todo esse processo que a gente foi construindo pelo Brasil (MÁRCIA).

A luta pela democratização do acesso à escola pública é acompanhada e experimentada por Márcia como elemento de sua formação profissional: era a luta dos trabalhadores da Educação em defesa dos direitos, segundo o relato da dirigente. Uma luta histórica que ganhou novos contornos e superou uma parcela dos desafios ao longo das últimas décadas. No entanto, há um conjunto de desafios históricos que não podem ser ignorados e que provavelmente não sejam resolvidos com um novo programa ou projeto, mas com um conjunto de políticas públicas de Educação mais integradas e que mantenham um olhar sistêmico para as políticas.

No caso da entrevista à Carla, por ter sido a primeira, essa questão não foi feita, como ocorreu nos demais casos quando houve a percepção de que o assunto estabelecia uma importante relação com as trajetórias políticas das dirigentes.

Essas convergências nas interpretações das entrevistadas em relação a um momento histórico do país e suas implicações com a Educação apontam memórias vividas e compartilhadas “como um fenômeno coletivo e social, ou seja, como um fenômeno construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes” (POLLAK, 1992, p.2).

Essas aproximações em relação às suas memórias têm pontos comuns que merecem atenção. Entre eles, o fato de que a Constituição Federal era um marco de transformação possível no país, e, nesse contexto, o da transformação da história da Educação brasileira.

É como se numa história de vida individual - mas isso acontece igualmente em memórias construídas coletivamente houvesse elementos irredutíveis, em que o trabalho de solidificação da memória foi tão importante que impossibilitou a ocorrência de mudanças. Em certo sentido, determinado número de elementos torna-se realidade, passam a fazer parte da própria essência da pessoa, muito embora outros tantos acontecimentos e fatos possam se modificar em função dos interlocutores, ou em função do movimento da fala (POLLAK, 1992, p.2).

Essa relação entre o início da atuação profissional das dirigentes dialogava com o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), já que, segundo as entrevistadas, o partido surge quando também decidiam suas carreiras e o país vivia um período de reabertura política. Desde o surgimento do partido, parte das entrevistadas tem filiação ou uma história de aproximação e simpatia com o partido

político, como segue nos relatos em que Ana reafirma sua decisão pela filiação ao PT, mesmo antes da aprovação da Constituição Federal:

(E): Você acha que essa época ajudou você a decidir pela questão da filiação?

Não, eu já era antes. Já tinha alinhamento antes. Entrei no PT em 82, na primeira eleição do Lula. A que ele foi candidato a governador. Eu já fazia boca de urna, sempre tive um interesse por justiça social. Os debates de justiça social e o PT marcaram minha geração. Uma menina de 17 anos, 16 anos, era o que tinha de novo. O Brasil estava saindo da ditadura militar. Então a molecada ia tudo pra esse grupo. Tirando que tinha duas coisas e que mostrava a possibilidade de avanço no país: o Partido Comunista que já era antigo, tinha lá os velhos militantes e o PT que tava nascendo. Então, era uma geração que foi imbuída pelo espírito da discussão petista. Não consigo mais olhar pra trás e ver a história sem o PT, né?! (ANA).

O relato de Ana vincula o Partido dos Trabalhadores (PT) à chance do novo, procurado pelos jovens, em especial, segundo ela com o fim da ditadura militar e a redemocratização do Brasil. Também se refere à escassez de alternativas para a juventude que buscava novos modos de ser e de fazer a política. A posição assumida pela entrevistada era de militância ativa. Sua filiação tem quase a idade do próprio partido que foi fundado em 1982.³² Esse conjunto de escolhas e concepções certamente influenciaram, e ainda influenciam, as escolhas e decisões da dirigente, pois compõe a formação de sua identidade profissional, nesse contexto, sua identidade como dirigente.

Para Julia, a relação com a filiação partidária ganha outros contornos, uma relação com valor sentimental que se mistura com a sua própria história e, segundo a entrevistada, o Partido dos Trabalhadores (PT) tem profunda responsabilidade nas transformações sofridas pelo país, no campo dos direitos sociais, civis e políticos. Ser filiada a um partido lhe parece uma opção indiscutível, desde os tempos remotos em que ela nem se recorda e isso dá a dimensão de distância histórica, ou seja, com

³² O Partido dos Trabalhadores foi fundado no dia 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo. O Partido surgiu da organização sindical espontânea de operários paulistas, liderados por Luiz Inácio Lula da Silva e outras lideranças de trabalhadores e grupos de esquerda, no final da década de 1970, dentro do vácuo político criado pela repressão do regime militar aos partidos comunistas tradicionais e aos grupos de esquerda então existentes. Assim, o PT foi fundado com um viés socialista democrático. O Partido dos Trabalhadores foi oficialmente reconhecido como partido político pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral no dia 11 de fevereiro de 1982. Disponível em: http://www.pt.org.br/o_partido

raízes profundas na sua própria condição individual, como pode ser percebido no trecho que segue:

Eu sou filiada ao PT, há muitos anos, nem sei há quantos. E não penso em me desfiliar. Porque eu acho que é um partido que tem uma história no Brasil. Sabe o que significou essa convergência de intelectuais, rituais religiosos, operários né?! Na perspectiva de uma sociedade menos desigual, o que significou o PT, quem viveu numa experiência municipal como eu vivi em Porto Alegre - e é sobre isso minha tese de doutorado - viu a transformação de uma cidade, transformação física de uma cidade, expressando não só a tecnocracia, mas a transformação da cidade a partir da vontade da população de mudar aquela cidade. Foi muito significativo, então assim, acho que o país deve muito ao PT. Nós somos um país de séculos de opressão, escravidão, como diz o grande Darcy Ribeiro. Gerações e gerações de filhos de senhores de escravos e filhos de feitores, por isso é difícil pensar numa sociedade igual, né?! Embora não sejamos uma sociedade de castas, há aqueles que pensam que tão em cima e que acham que sempre há os que tão embaixo e debaixo, não devem sair. Veja a reação da sociedade com as domésticas, né?! Por exemplo. Então, minha querida, eu sou filiada, pra mim isso tem um valor até sentimental (JULIA).

Quando questionada sobre o tema da filiação ou simpatia em relação a algum partido, Paula objetivamente afirma ter sido filiada por muito tempo, alega manter alinhamento político com o Partido dos Trabalhadores (PT), mas que optou em desfiliar-se, alegando não ter o traquejo político necessário para manter-se nessa condição. Uma frase dita pela entrevistada reafirma seu alinhamento com a concepção do partido político em questão.

“Não tenho dúvida da minha posição política. Eu prefiro uma gestão de esquerda que deu errado, do que uma gestão de direita que deu certo!”
(Paula)

Quando questionada, Márcia, a princípio, destaca o seu envolvimento com os movimentos sociais, o contexto familiar como um cenário que concorreu para suas escolhas e posicionamentos políticos e define seu alinhamento com a ‘esquerda’, conforme, trecho que segue:

Bem, eu me considero uma pessoa de esquerda e sou vinculada, sou filiada ao Partido dos Trabalhadores e venho de uma família com

história de participação nos movimentos sociais, de atuação. Meu pai, ele participava de uma associação, associação em que um dos fundadores foi José do Patrocínio, uma entidade negra de Belo Horizonte, lá da década de 50, ele era ativista do movimento negro e tenho uma família que tem uma história, minha mãe é professora que também sempre militou. Então, minha família toda tem essa trajetória (MÁRCIA).

As referências familiares e o envolvimento com os movimentos sociais são características bastante marcantes na carreira e na atuação da entrevistada Márcia, desde a sua escolha profissional como assistente social, de sua atuação com projetos sobre indígenas, negros, mulheres, entre outros. Outro aspecto que merece atenção é a presença da mãe, professora, como outra referência formativa para a entrevistada Márcia.

Ainda sobre a questão político-partidária, quando questionada sobre Educação e filiação, o relato de Márcia se assemelha ao relato de Ana, quando citam a escolha pelo partido desde a sua criação, como uma das poucas escolhas políticas possíveis na época, para quem acreditasse em democratização dos direitos, já que, segundo as mesmas, só havia duas possibilidades, o Partido Comunista e o Partido dos Trabalhadores. Merece destaque no relato de Márcia, as relações que ela estabelece entre democratização do país, escolha político-partidária e Educação, como um complexo conjunto de conceitos e ações relacionados, tratados na sua abordagem de forma imbricada:

Eu entrei na Educação, o Partido estava começando também, né?! Eu entrei na Educação tinha dois partidos e toda luta pelas diretas, pelo processo de democratização do país e a luta pelo direito à Educação, foi muito forte naquele momento. Ela (a Educação) estava muito ligada à luta pela democratização do país, democratização do país e democratização da escola, por ampliação do acesso, mas entendido também como mudança nos mecanismos de gestão da escola, que era eleição pra diretor, colegiados escolares, uma maior abertura nos processos de gestão da escola (MÁRCIA).

Há uma questão neste trecho da fala que merece atenção. Trata-se da questão nacional da democratização do país desdobrando-se em diferentes setores

sociais impactando os cenários locais, a ordem microsocial de mesma estrutura que é o estabelecimento da democracia também no âmbito das escolas.

Para Carla, não há filiação partidária, mas simpatia, alinhamento e afinidade com as concepções preconizadas pelo partido. Ela afirma após a sua cronologia dessa participação em prefeituras e ministérios do Partido dos Trabalhadores (PT), que não tem filiação com nenhum partido, o que não a impede de manter-se alinhada às concepções do partido.

Tenho simpatia pelo PT. Já trabalho... na terceira gestão do PT em Santo André, em Brasília e agora aqui em São Bernardo do Campo. Me considero uma pessoa do campo de esquerda, mais progressista, enfim. E não sou filiada a nenhum partido (CARLA).

Esse aspecto relatado pelas entrevistadas aponta novamente as convergências das dirigentes em termos de posicionamento político, no caso da filiação ou no caso da afinidade com as questões ideológicas do partido e reforçam os dados apresentados pela pesquisa sobre o perfil dos dirigentes municipais da Educação, realizada pela INEP (2012) sobre filiação político-partidária em que a maioria dos dirigentes públicos em educação está vinculado aos partidos dos prefeitos ou de partidos coligados.

A questão da filiação político-partidária pode ter influenciado ou não na decisão dos prefeitos para assumirem a secretaria de Educação de seus municípios. No entanto, essa questão não foi tratada como foco da pesquisa, tampouco incluída no roteiro da entrevista, o que dificultaria fazer análise ou inferência sobre a questão. De todo modo, o extenso currículo das entrevistadas poderia justificar essa escolha do chefe do executivo ao definir essas dirigentes para a pasta de Educação em sua cidade, dado o acúmulo relatado por todas elas, em termos de experiências na área de Educação, decisão esta que, conforme já foi tratado pela própria pesquisa, não se dá de forma tão objetiva e simples. As trajetórias, apesar de suas especificidades, mostram que há uma linha, um trilho, que une essas histórias. O desejo por justiça social, democratização na Educação e a esperança de mudar a realidade parecem ser os pilares que sustentam o trabalho dessas dirigentes.

Cabe destacar ainda que não se pretende aqui, fazer uma análise comparativa da atuação das dirigentes, mas localizar pontos comuns nos desafios

encontrados em suas atividades de gestão na implementação de um programa específico, no caso, o Programa Mais Educação.

O posicionamento político-partidário foi tratado pelas entrevistadas de forma contextualizada, com respeito aos tempos, às marcas históricas e com definição do lugar do valor que esta escolha tem em suas vidas, considerando, que das cinco entrevistadas, três são filiadas, uma desfilada, mas simpatizante, e afinada com os preceitos do partido e uma, simpatizante e atuante nas administrações do partido há mais de uma década. Cabe salientar que a Educação, assim como a saúde, são as secretarias que contam com maior aporte de recursos nos municípios, secretarias estratégicas para as ações dos governos, dada a capilaridade no contato com a população.

Dando ênfase ao lugar das memórias desde o início da análise das entrevistas, Pollak (1992, p.3) destaca os elementos constitutivos da memória individual ou coletiva, aqui tratados em diferentes momentos. São eles:

Em primeiro lugar, são os *acontecimentos* vividos pessoalmente. Em segundo lugar, são os acontecimentos que eu chamaria de "vividos por tabela", ou seja, acontecimentos vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa se sente pertencer. São acontecimentos dos quais a pessoa nem sempre participou, mas que, no imaginário, tomaram tamanho relevo que, no fim das contas, é quase impossível que ela consiga saber se participou ou não. Além desses acontecimentos, a memória é constituída por *pessoas*, *personagens*. Além dos acontecimentos e das personagens, podemos finalmente arrolar os lugares. Existem lugares da memória, lugares particularmente ligados a uma lembrança, que pode ser uma lembrança pessoal, mas também pode não ter apoio no tempo cronológico. Na memória mais pública, nos aspectos mais públicos da pessoa, pode haver lugares de apoio da memória, que são os lugares de comemoração.

Todos os elementos constitutivos da memória: os acontecimentos, as pessoas e os lugares foram fortemente tratados nestas entrevistas e observados na análise como componentes para os próximos questionamentos que focalizam a Educação como tema e Educação integral com seus desafios, como ponto principal.

5.3 A Educação como processo e a Educação Brasileira em seus avanços e possibilidades

A Educação tem a ver o direito a terra, a Educação tem a ver com habitação, Educação tem a ver com a melhoria da saúde, então, a Educação nesse sentido ela tem esse componente que é de, primeiro trabalhar na perspectiva do direito, de direitos que transformam a própria estrutura do direito.

Márcia - Dirigente pública

A Educação, entendida como um conceito polissêmico e passível de novas definições e concepções a cada momento histórico, político, econômico, ganha progressivamente espaço nos debates, nas políticas públicas, na agenda governamental, na mídia, considerando que esses espaços ocupados estão inter-relacionados e podem influenciar um ao outro.

Para as dirigentes entrevistadas, a Educação foi definida como processo, como elemento importante para a transformação do país, como o contrário do caos, como oportunidade. Em todas essas definições, a Educação ganha enormes responsabilidades no cenário geral das políticas, ainda que se façam ressalvas sobre a responsabilidade exclusiva da Educação pelas transformações necessárias ao cenário nacional.

Julia dá ênfase à Educação do ponto de vista individual e distinto da instrução. Ressalta a Educação como um processo amplo e permanente, um mecanismo de visitação e revisitação do sujeito, processo que se consolida na relação com o conhecimento e com outras pessoas.

É um processo contínuo, permanente, de revisitação. Pensando do ponto de vista individual, é a permanente visitação e revisitação do sujeito a ele mesmo. Na aprendizagem de novos conceitos, na construção de novos comportamentos sociais, na derrubada individual de preconceitos, é um processo permanente. Educação, diferente de instrução, aprendizado focado em determinado aspecto, que pode ser delimitado, pode usar um livro didático, isso é instrução, o que inclusive compõe o processo de Educação, mas a Educação pela qual a escola é responsável, ela é muito mais ampla do que isso. É um processo permanente de revisitação do sujeito (JULIA).

Julia reforça a necessidade de expansão do conceito de escola e do seu papel atual, maior e mais complexo do que a instrução escolar. Cavaliere (2002, p. 248) resgata a instrução como própria de outro momento histórico, quando a escola ainda era direito para poucos.

(A Escola) Enquanto se destinava efetivamente a poucos, alcançando pequena parcela da população, tinha a função precípua da instrução escolar, e sua ação social era uma expansão linear dos processos integradores da comunidade sociocultural homogênea que a ela tinha acesso.

Mello, em 1991, portanto há pouco mais de duas décadas, chamava atenção para os desafios da Educação de um novo tempo e já apontava a percepção de vários países de que as reformas dos sistemas educacionais são necessárias quando a Educação precisa ganhar centralidade no debate e na agenda governamental, como forma de garantia de avanços no cenário vigente. Chama atenção ainda para as questões conjunturais, entre elas, “as grandes desigualdades na distribuição de renda, ineficiência e desigualdade na oferta de serviços educacionais”, aspecto esse que continua sendo observado quando são citados os aspectos negativos do FUNDEB.

Diferentes países, de acordo com suas características históricas, promovem reformas em seus sistemas educacionais com a finalidade de torná-los mais eficientes e equitativos para preparar uma nova cidadania, capaz de enfrentar a revolução que está ocorrendo no processo produtivo e seus desdobramentos políticos, sociais e éticos (MELLO, 1991, p. 4).

Marcia, quando questionada sobre a definição da Educação, suspira, sorri para localizar a melhor metáfora que lhe ocorre para dar-lhe o sentido mais adequado que havia conseguido até então. O exemplo citado abaixo, do trabalhador rural, estabelece relação novamente com suas experiências com os movimentos sociais, trabalhadores rurais, entre outros. A Educação é traduzida como um processo, que pode implicar a transformação e a emancipação do trabalhador, como segue no relato abaixo:

Bem...eu acho que é processo, (silêncio, pausa). Tem sempre que alguém me pergunta o que é que é Educação e me lembro da entrevista que o Brandão fez para um trabalhador rural na Estrada de Caldas, em que ele dialoga sobre uma outra possibilidade de Educação que seja emancipatória, que seja uma razão para transformação. E o trabalhador diz assim: Mas isso tem?? (Risos, gargalhada) Tem??? Tem uma Educação que não seja só pra ser como a gente sempre foi?? Uma Educação que sirva para o trabalhador para que ele possa ter outra compreensão da sua vida, que ele possa ser mais incisivo do ponto de vista da transformação da sua realidade. Então eu penso na Educação como um processo, mas com essa ideia de transformação e emancipação (MÁRCIA).

Para Carla, a Educação é identificada como importante elemento transformador no país e capaz de oferecer às pessoas o direito à escolha, algo amplo e abrangente. É fato que a Educação ganhou ao longo das últimas décadas, novos espaços em termos de acesso, por meio de políticas redistributivas, compensatórias e de discriminação positiva que abriram possibilidades em todas as etapas e modalidades de ensino. No entanto, essa responsabilidade atribuída à Educação formal e nesse contexto, à escola, demanda atenção do ponto de vista de Carla, que sugere a participação e responsabilização de outros atores e setores no processo.

Educação é um componente importante na construção do país, não é?! Então eu acredito muito na transformação através da Educação, mas não acho justo colocar toda a responsabilidade na Educação pra transformação. Ela é uma parte importante porque dá autonomia, conhecimento, enfim, é instrumento para que a pessoa possa fazer suas escolhas, eu acho isso o mais importante da Educação (CARLA).

Quando Carla relaciona autonomia e conhecimento como elementos constitutivos da Educação e da sua possibilidade de transformação, reforça a necessidade de que as políticas públicas de Educação sejam capazes de fortalecer o papel da escola em seu papel central de garantir acesso e produção de conhecimento, como forma de redução das desigualdades sociais.

Young, quando problematiza para que servem as escolas, faz considerações importantes e destaca o papel que ela tem na relação com conhecimentos que não são obtidos em outros lugares. Sobre esses conhecimentos próprios da escola,

afirma que “a escolaridade envolve o acesso ao conhecimento especializado incluído em diferentes domínios” (2007, p.1295).

As entrevistadas trataram a Educação com um caráter amplo, capaz de abarcar as etapas e modalidades de ensino, dando ênfase à formação humana e a necessidade de transformar o país, com apoio e sustentação da Educação. No caso de Ana, há um cuidado em tratar a Educação para além da Educação formal, ou seja, para além dos muros da escola, reconhecida como uma importante instituição.

Educação é você possibilitar que a civilização expresse o que há de melhor nela, não é?! Mas aí a Educação entendida como um espectro grande de ações, não só escola, escola é uma das instituições (ANA).

Quando o tema foi a Educação no Brasil e a forma como cada uma das entrevistadas analisa a situação atual, vários podem ser os destaques que reconheceram os avanços que o Brasil teve no direito ao acesso e a busca pelo direito à qualidade da Educação. Nas análises, pretende-se problematizar como esses avanços dialogam com os dados da Educação nacional e os desafios ainda presentes.

Para Cury (2008) ao retomar os processos históricos de exclusão e seus herdeiros atuais, há o reconhecimento dos avanços que merecem destaque na Educação brasileira, mas chama a atenção para o conjunto de desafios que permanece apartando e excluindo os mesmos grupos historicamente.

Em que pesem os avanços conquistados na Educação escolar, desde então, como a proximidade da universalização do ensino fundamental, a disciplinarização do financiamento, a ampliação do ensino médio e a discreta abertura na Educação infantil, há muito que fazer. O diagnóstico do Plano Nacional da Educação, lei n. 10.171/01, é claro: estamos falhando nas metas da quantidade, especialmente na Educação infantil, no ensino médio, na Educação de jovens e de adultos e na Educação especial. E, no atingimento da qualidade, as coisas beiram o fracasso. Mais ainda, os sujeitos vitimizados continuam a ser os mesmos: negros, índios, migrantes, moradores da periferia, pessoas com mais idade. Em uma palavra: os que são vítimas de uma renitente e injusta distribuição da renda. Daí que situações de desigualdade, de disparidade e de discriminação produzidas de fora da escola acabam por reforçar situações de precariedade no interior dela (CURY, 2008, p.217)

A escola é parte da sociedade e, como parte, recebe seus reflexos e tem responsabilidades por seus resultados, ainda que não exclusivamente. Segundo Cury (2008), o processo de “inclusão excludente” prevalece apartando os mesmos grupos do direito subjetivo previsto na Constituição Federal, ainda que haja avanços a celebrar, como colocaram as entrevistadas em seus relatos em que apontam a participação da própria história na democratização da Educação no Brasil, a questão da qualidade a ser alcançada, apresenta-se de forma complexa e desafiadora.

Martins (1997, apud Cury 2008, p. 209) problematiza esse conceito da exclusão no contexto do capitalismo, afirmando que “a sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, para incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica”.

Desta forma, é como se o processo deixasse de excluir parte da população da escola, para fazê-lo nela, por meio dela, de tal forma que os programas e ações não tenham impacto significativo nos dados gerais da Educação nacional. O processo de inclusão, ainda não ganhou eficiência e consistência, sendo assim, a exclusão pode ser entendida segundo Martins (1997, apud Cury, 2008, p.210), como:

um nome para dizer do conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais.

Para Ana, que comenta a exclusão vivida pelos pais em relação à escola pública, o momento pede a reflexão sobre a qualidade da escola, em especial na relação com o conhecimento. Focaliza o trabalho desenvolvido pela escola, já que tem avanços no aspecto do acesso, aqui tratado como expansão da escola. Cabe lembrar que a aproximação da universalização de atendimento é exclusiva do ensino fundamental, por tratar-se de modalidade obrigatória de ensino.

É... a Educação no Brasil, acho que ela tá vivendo um ciclo de mudança importante, agora. Eu sou da escola dos militares. Fui criada na escola dos militares, tenho uma mãe e um pai que são fruto da exclusão da década de 40, que não tinha acesso. Acho que a gente agora tá vivendo um momento de reflexão sobre isso. No momento em que a gente deixa de discutir só a expansão e passa a discutir também a qualidade. O Brasil tá vivendo um momento singular. Eu vejo com muito bons olhos. Eu não sou daquelas que

acha que o Brasil foi descoberto em 2003, com o Lula. Eu acho que a gente tem vivido desde a Nova República com o Fernando Henrique, um pouco antes - aquele fiasco do Collor, não dá nem pra contar - mas a gente vive um momento de expansão da escola, não só do acesso, mas da qualidade também (ANA).

Ainda na fala de Ana, um aspecto merece ênfase que é a afirmação de que o país está na berlinda e que a Educação está na agenda prioritária, dada a relevância de atender a necessidade de avançar quanto ao desenvolvimento econômico brasileiro:

“eu acho também que o Brasil tá na berlinda, né H.?! Nós vimos que não tem desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e educacional, não tem mais como sair dessa agenda agora, hoje, é a agenda prioritária do país” (ANA).

‘Estar na berlinda’, parece estar relacionado ao fato de que a desigualdade socioeconômica brasileira não passa à margem da escola, muito pelo contrário, ela a influencia, a compromete e aumenta a sua responsabilidade com a situação destes estudantes.

Hoje, até mesmo setores mais conservadores do espectro político reconhecem que os graves problemas sociais extraescolares interferem negativamente no acesso, na trajetória e no desempenho dos alunos procedentes de famílias de baixa renda, que não foram prioridade nem em políticas públicas, nem na ação de significativos segmentos das elites. Desse modo, ao não ignorar a situação socioeconômica de desigualdade, recupera-se a correlação sociedade e Educação e seu impacto sobre o ensino/aprendizagem. Com isso evita-se exigir da ou até inculpar a escola pelo que não é de sua responsabilidade (CURY, 2008, p.218).

Ainda que o autor relativize a exigência normalmente imputada à escola pela garantia do direito de aprender, reforça os aspectos que são de sua responsabilidade, apesar das questões da desigualdade socioeconômica e das influências e impactos que isso possa trazer.

Por outro lado, o reconhecimento do condicionamento socioeconômico sobre a Educação não significa negar ou mascarar a dinâmica interna, responsabilidade própria das escolas e suas consequências na trajetória e no desempenho dos estudantes e de seus agentes como empenho profissional, projeto pedagógico,

atualização de saberes e responsividade social e profissional (CURY, 2008, p.218).

As questões apontadas reforçam o papel da escola nos processos de aprendizagem e acesso ao conhecimento por parte dos estudantes. Essas questões relevantes recaem sobre os dirigentes públicos como aqueles que têm a responsabilidade de identificar as prioridades, para definir programas que façam parte de políticas capazes de garantir condições gerais para que os planos de governo cumpram com esses e outros objetivos. Carvalho (2006, p.10) complementa a abordagem sobre políticas para Educação, apontando o seu caráter ampliado como política social.

Não se quer mais uma política de Educação centrada apenas em sistemas formais de ensino (escolas). A Educação tem presença e investimento em outras políticas setoriais (cultura, esporte, meio ambiente...). Ela ganha efetividade quando integrada a um projeto retotalizador da política social.

Para Carla também há o reconhecimento de importantes avanços em diferentes aspectos da Educação, mas enfatiza a dificuldade na garantia de equidade no país. Reconhece o crescimento na questão do acesso e a dificuldade na ampliação da qualidade. Compara escolas de uma mesma rede com países ricos ou muito pobres, reforçando o risco da desigualdade presente no país, como destaca a sua fala ao referir-se à Educação nacional.

(A Educação) Melhorando cada vez mais, eu gostaria que a gente avançasse mais rápido, mas ao mesmo tempo reconheço os avanços, não é?! Principalmente no que diz respeito a trazer as crianças pra escola, temos melhorado em qualidade em alguns lugares, em outros a gente ainda tá distante, a gente tem escolas muito parecidas com as da Finlândia, mas também temos escolas parecidas com o Sudão, na África. Então esse cuidar de hoje é o maior desafio da Educação. A gente foi melhorando, foi avançando, mas não garantiu equidade (CARLA).

A equidade, aqui tratada como a igualdade de direitos, o trato imparcial para garantia da justiça na aplicação das regras, ainda é uma complexa caminhada para o país e, nesse contexto, por consequência para a Educação também, em especial no desafio da qualidade social da Educação. Para Cury (2008, p.219),

Estamos diante da necessidade de uma saída urgente para uma Educação de qualidade. Uma saída que obedeça aos ditames da razão que a Educação inaugura. O Estado que não assume essa via decreta sua perdição. A sociedade que não busca essa saída aceita a autoridade da submissão e refuga o caminho da autonomia.

Carvalho (2006) destaca alguns dos aspectos que podem significar entraves para o avanço na qualidade da Educação brasileira, entre eles, menciona a especificidade do território desigual econômica e socialmente e sua relação com a história da Educação nacional:

É sempre importante lembrar que possuímos cerca de 50 milhões de alunos na rede de ensino básico, o que representa mais que a população conjunta dos nossos países vizinhos do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai). Possuímos 2,5 milhões de professores nessa rede. As escolas públicas mantêm enormes deficiências (40% delas não possuem energia elétrica); faltam materiais didáticos; faltam bibliotecas; a maioria não possui computadores e menos ainda, acesso à Internet. Para dar conta do número de alunos, nossas escolas funcionam no geral com três e mesmo quatro turnos (CARVALHO, 2006, p.8).

Outros aspectos podem ser somados a esses, como significativos desafios à qualidade pretendida para a Educação e afirmadas nas entrevistas com as dirigentes. Entre esses desafios podem ser citados, a qualidade dos cursos de formação de professores, os baixos salários, que, apesar da conquista de um piso salarial nacional, este ainda não é praticado por todos os Estados e municípios.

Para Carvalho (2006 p. 8) “o orçamento destinado à Educação básica ainda é insuficiente se comparado com o orçamento destinado por países que radicalizaram os investimentos em Educação e apresentam hoje um enorme salto na escolaridade de seu povo”. Segundo a autora, há nesses países ainda, uma ampliação nos investimentos para os primeiros anos de escolaridade em detrimento ao ensino superior. No Brasil, um aluno universitário custa para os recursos públicos 12 vezes mais que um aluno do ensino fundamental.

Ao repensar as condições de estrutura e financiamento da Educação, Dowbor (2011) aponta ainda outros fatores igualmente importantes, pois afirma que, pela primeira vez, a Educação se defronta com a possibilidade de influir de forma determinante sobre o nosso desenvolvimento.

Partindo das tendências constatadas em diversos países, vislumbramos um conceito de Educação que se abre rapidamente para um enfoque mais amplo: com efeito, já não basta hoje trabalhar com propostas de modernização da Educação. Trata-se de repensar a dinâmica do conhecimento no seu sentido mais amplo, e as novas funções do educador como mediador deste processo (DOWBOR, 2011, P. 6)

Ao tratar dos avanços na Educação brasileira, um recorte desse processo foi feito por Márcia quando evidenciou nas experiências municipais de Belo Horizonte, as possibilidades matriciais de atuação no governo. A pergunta empregou o termo intersectorialidade, conforme segue:

Bem, felizmente eu vou dizer que acompanhei alguns governos que tem uma perspectiva de pensar uma gestão mais intersectorial das políticas e que criam mecanismos diferentes pra fazer isso. Por exemplo, em Belo Horizonte, tem uma história de governos no campo democrático que se iniciou pela construção de inúmeros conselhos de participação popular, né?! Das mais diferentes áreas temáticas, mas que foi se configurando uma mudança interna na gestão da prefeitura pra construção de câmaras intersectoriais de políticas sociais (MÁRCIA).

Reunir vivências em governos populares democráticos, às próprias experiências pessoais, como as que foram relatadas pela entrevistada Márcia em diferentes momentos da entrevista, dá condições de perceber o que justifica a complexa tarefa de definir o termo Educação nas perguntas anteriores e a necessidade de encontrar o exemplo que estabelece melhor conexão com as próprias concepções.

Quando Márcia recupera na história da cidade, a presença de governos que promoveram a participação popular nas diferentes áreas, por meio de conselhos, que interferem nas dinâmicas de funcionamento interno da prefeitura, esse governo estabelece princípios intersectoriais de ação, que demandam ações matriciais, envolvendo diferentes secretarias no planejamento, na tomada de decisão, na avaliação das políticas. Neste sentido, Dowbor (2013, p. 11) ao tratar de políticas sociais integradas afirma que o problema está na governança, definindo-a como:

o conjunto de articulações necessárias ao bom governo de um território: relações com os sindicatos, as empresas, a academia, a mídia, os movimentos sociais, as igrejas, enfim, o conjunto dos

subsistemas sociais de cuja articulação positiva se pode esperar bons resultados para o conjunto da população.

É possível observar que o processo de construção de políticas participativas não ocorre de forma simples ou rápida, mas implicou tempo de gestão, estratégias de ação e planejamento articulado. Quando um dirigente assume suas atribuições, precisa considerar as dinâmicas de funcionamento deste governo em relação aos mecanismos de participação popular. “Já se foi o tempo em que o prefeito se contentava com cosmética urbana e um pouco de política social” (DOWBOR, 2013, p.11). Ao compor uma equipe de governo, esses princípios e concepções passam a fazer parte dos desafios dos dirigentes.

A questão da intersectorialidade também faz parte dos princípios do Programa “Mais Educação” e “se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se” (BRASIL, MEC, p. 25). De acordo com essa publicação do MEC,

A definição de Junqueira e Inojosa (1997, p.24) sobre a intersectorialidade na gestão pública é elucidativa: *articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social.* (MEC, 2009, p.25-26).

Ainda sobre a experiência de Belo Horizonte e as escolhas políticas no sentido de ampliar mecanismos mais participativos de gestão, Márcia exemplifica a experiência com a definição das prioridades na Educação infantil.

Isso (o processo participativo) é muito importante: você tem secretarias temáticas que tem uma câmara intersectorial em que determinadas questões são discutidas coletivamente, porque elas precisam da articulação de diferentes áreas da política pública. Vou dar um exemplo, a Educação infantil, em BH, todo o debate de ampliação da Educação infantil, e mesmo a construção, de quais locais priorizar para a construção das creches, qual o público primeiro a ser beneficiado com a construção dessa unidade? Foi toda uma discussão organizada nas câmaras intersectoriais de políticas sociais pra se chegar aos territórios, que por um estudo da prefeitura eram territórios mais vulneráveis da cidade. Depois, pra dizer quais as famílias, porque inicialmente não tinha vagas pra todos, então, quem vai ser acolhido primeiro lugar? Então foi feito, foi criado um núcleo que entrava a saúde, a assistência social, os conselhos

tutelares, por regional que fazia todo o mapeamento e acompanhamento dessas famílias (MÁRCIA).

Para Julia, o questionamento sobre a Educação brasileira, gerou uma avalanche complexa e intensa de recortes históricos, programas, leis, alternâncias de poder, conceitos, desafios, reconhecimento dos avanços, mas também da lentidão dos processos de transformação, entraves na questão do financiamento, críticas aos indicadores de qualidade da Educação, entre outros. São temas que se misturaram e desafiaram em termos de análise. No entanto, também reforçaram que, para essa entrevistada, Educação era tudo aquilo, todo o conjunto de experiências, contradições, situações desafiadoras do cotidiano e processos históricos experimentados por ela como profissional e como acadêmica. A crítica, em tom irônico, em relação aos indicadores internacionais, estabelece relação com a dívida histórica que o Brasil tem com processos de escolarização tardios e a inadequação, segundo a dirigente, da comparação com países que investem em Educação há mais de um século:

Eu dou muito risada quando eu vejo os resultados do PISA e as pessoas desesperadas com isso. São 100 anos depois da Inglaterra, 130 anos depois da Alemanha, 120 anos depois da França, é que o Brasil começa a trabalhar com a ideia de uma escola para todos. Quando a Rainha Vitória, contemporânea do D. Pedro II, construía escolas primárias por todo o território da Inglaterra, o nosso Pedro II, nosso naturalista, estudioso, amante das ciências e das artes, ele caçava borboletas. Uma sociedade com dois períodos ditatoriais, dois períodos de profundo silêncio, que marcaram profundamente toda nossa estrutura como sociedade, marcaram profundamente esse espaço social chamado escola (JULIA).

Considero que comparar a Educação brasileira, um país marcado pela desigualdade social, que tem a Educação republicana recentemente instituída, com outros países que historicamente já reconheceram a importância da Educação, como forma de garantia de direitos, de desenvolvimento social e econômico, gera frustrações e a sensação de que há um abismo e não uma ponte entre essas duas referências, o Brasil e os países desenvolvidos. No entanto, os países são avaliados e o Brasil, em sua terceira participação na avaliação internacional, apesar da classificação em 53º lugar quanto às disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências aparece entre os três países que mais evoluíram na Educação nesta

década. Entre as nações latino-americanas, superou a Argentina e a Colômbia³³ (OEI, 2010). O avanço é passível de identificação, porém, o que é reforçado nas entrevistas com as dirigentes é o ritmo lento em que isso acontece e os prejuízos imensuráveis em diferentes aspectos do desenvolvimento do país.

Na reflexão da entrevistada Julia, também foram apontadas algumas características da escola brasileira, que ainda permanecem, segundo ela, como modelos de funcionamento obsoletos e marcados pelo silêncio das relações entre professor e aluno. Neste ponto, a entrevistada destaca que há marcas que os avanços não conseguiram apagar ou transformar, permanecem como desafios.

O silenciamento..., nós temos o modelo pedagógico mais presente no cotidiano das escolas brasileiras. É o modelo pedagógico do século XIX, XVII final do século XVIII: o professor copiando no quadro, as crianças sentadas umas atrás das outras, silenciosos, de 50 em 50 minutos, troca, como se fosse uma linha de produção e aí cada um produz o *retalhinho* e o aluno correndo atrás de páginas de livros, de decorebas e treinamentos para passar nos exames. Então, tem marcas muito profundas, marcas que toda retomada democrática não conseguiu revogar. Tem algo na subjetividade da Educação brasileira, tem algo marcado nessa subjetividade, nesses processos que são tardios, que são profundamente desiguais. Em que pese a Constituição de 88 já ter dito que um dos princípios importantes da Educação no Brasil é que nós tenhamos igualdade nas condições de acesso, permanência da escola, nos artigos 205 a 206, as escolas são profundamente desiguais (JULIA)

Young (2007, p.1299) reforça a importância de pesquisadores, dirigentes e professores pensarem a respeito do sentido da existência das escolas, para além da crítica à sua aparente lógica de funcionamento. A sua existência persiste como instituição que deve ter a potência de organizar seu trabalho de tal forma, possa capacitar estudantes a adquirir conhecimentos que não estão disponíveis em casa ou no seu cotidiano.

A questão das desigualdades entre as escolas e regiões no Brasil, também é citada na entrevista de Carla quando exemplifica as diferenças regionais de custo-aluno, a partir do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

³³ Em sua terceira participação no Pisa (em 2006), o Brasil mostrou desempenho similar aos anos anteriores em Ciências (390 pontos), uma ligeira queda em Leitura (393 pontos) e um aumento significativo em Matemática (370 pontos), que valeu destaque por parte da OCDE. A avaliação foi realizada em 65 países, 34 deles da OCDE. Participaram 470 mil estudantes, sendo 20 mil brasileiros, das 27 unidades da Federação, de escolas urbanas e rurais, públicas e privadas. Responderam as provas de leitura, matemática e ciências estudantes nascidos em 1993. Disponível em: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8006>

Básica - FUNDEB. Esta entrevistada tem participado das discussões sobre financiamento e investimento na Educação há alguns anos, por conta da atividade simultânea como presidente da UNDIME³⁴. Com isso, tem contato direto com os dirigentes dos municípios do país e com o debate nacional de aprovação do Plano Nacional de Educação, Custo-Aluno-Qualidade, a defesa dos *royalties* para Educação, entre outros temas polêmicos.

Esse é um país absolutamente desigual. As crianças em São Paulo valem mais que as crianças no norte do país, e isso é o que mais me preocupa num país como esse, com a necessidade que a gente tem de qualificação, formação, desenvolvimento, essa é a preocupação maior hoje, como garantir a equidade no Brasil (CARLA).

Voltando à resposta de Júlia sobre a Educação brasileira, ela destaca os avanços obtidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, mas evidencia que este fundo excluiu as demais etapas da Educação básica da possibilidade de receber recursos, fragilizando municípios e Estados na execução de políticas públicas de Educação. Um problema para o financiamento da Educação que comprometeu os avanços da Educação infantil, ensino médio e Educação de jovens e adultos, que já se dava com enorme atraso, como relata Julia:

“aqui não posso deixar de dizer que no governo anterior, do Fernando Henrique, é o governo no qual vai haver um veto pessoal do presidente no financiamento das matrículas de EJA.”

Para encerrar sua reflexão sobre a Educação brasileira, Julia destaca o lugar da esperança, quando vê movimentos de transformação, expansão e aumento de investimentos na Educação como um todo, em suas diferentes etapas e modalidades, em especial todo o movimento feito com a construção de políticas públicas para o ensino médio, algo novo no país, segundo a entrevistada.

As entrevistadas, ao construírem cronologias particulares sobre a Educação brasileira, evidenciam a necessidade de dar celeridade aos processos de ampliação dos investimentos, de fortalecimento das políticas e da definição de linhas gerais do

³⁴ Para ser presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação é preciso ser dirigente municipal de educação. Portanto, a atividade precisa ser exercida simultaneamente e conciliar agendas, atribuições que incluem orientar e auxiliar municípios do país, por meio de encontros, materiais, entre outros recursos.

currículo nacional, como forma de garantir novos avanços no país. Também enfatizam os desafios de financiamento, como forma de garantir ampliação de oportunidades e isso implica em qualificar infraestrutura, a formação de professores, entre outros pontos identificados na pesquisa com dirigentes públicos municipais de Educação.

5.4 A Educação Integral e o Programa Mais Educação: desafios e conquistas na implementação de políticas públicas

Esse desafio de produzir um conceito de Educação integral e integrada talvez tenha sido o maior desafio, porque implicava pensar numa gestão intersetorial, implicava na secretaria de Educação também abrir mão da sua centralidade, das suas certezas do processo educativo. É a Educação que acaba coordenando essa agenda, mas, pra gente estabelecer parceria, pra estabelecer cooperação, a gente precisa avançar, sair um pouco do nosso lugar de conforto

Márcia – Dirigente pública

Para tratar a Educação integral e os desafios encontrados pelos dirigentes para a sua implementação, observou-se nas falas, alguns pontos que merecem maior ênfase. Entre eles, a distinção entre Educação integral e escola de tempo integral. Também destaquei o reconhecimento dos momentos históricos como referência importante para discutir esse conceito, quando são citados Anísio Teixeira com as Escolas-Parque, Darcy Ribeiro com os CIEPs e, nesse sentido, o registro do número ainda pequeno de crianças que tem direito a essa possibilidade. É atribuído pela entrevistada Ana para esse processo, por exemplo, um caráter ainda artesanal para Educação integral. Nas palavras de Ana, seguem alguns destaques sobre o caráter ainda incipiente da Educação integral no país:

Esses dias eu fiz inclusive um debate lá no Cenpec³⁵ e eu falei dessa minha preocupação com o caráter artesanal da Educação integral

³⁵ CENPEC é O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 1987. Tem como objetivo o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação pública e à participação no aprimoramento da política social. As ações do Cenpec têm como foco a escola pública, os espaços educativos de caráter público e as políticas e iniciativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/quemsomos>. O Cenpec tem importantes contribuições sobre o tema da educação integral, contribuindo com debates, publicações, formações e parcerias com poder público, entre outras ações.

numa escola que é marcada pela exclusão, né?! De acesso, como eu falei, vindo dos anos 40. A gente teve alguns momentos de Educação integral no país, com Anísio Teixeira sobre o que era Educação integral, depois nos anos 80 com os 'brizolões' com os CIEPs, né?! Do Brizola com Darcy Ribeiro, lá quando a gente tava no período da discussão da LDB teve marcos. Mas a Educação integral, os marcos da Educação integral, ela sempre teve ligada à discussão arquitetônica da escola, ou seja, escolões, escolões equipados, organizados e ideias pra você garantir que o menino fique lá o dia inteiro e tenha o conceito integral no horário, mas também no conhecimento. Hoje, voltou essa discussão, passado o turbilhão da democratização do ensino, volta essa agenda pro Brasil de novo, botar a criança mais tempo na escola e aí cria-se esse conceito de Educação integral. É diferente do conceito de período integral. Esse conceito é novo, que a gente tem desenvolvido nos últimos tempos. Agora ainda tá pra mim, no âmbito do artesanato. Se você olha pros números do Censo, ainda é muito pouca criança que tem o direito de ficar mais tempo na escola e sob esse marco do integral, as várias linguagens, hoje se você olhar é, quem fica o dia inteiro, no máximo que tem são as oficinas de reforço, ali no grosso, mas eu acho que é uma possibilidade (ANA).

Outros pontos observados na resposta de Ana podem ser abordados com maior ênfase. Entre eles, as questões relacionadas à arquitetura das escolas e a necessidade de revisitar a concepção de escola, para garantia de novas formas de aprendizagem e permanência. Também cabe lembrar que a discussão sobre o tema de ampliação da permanência na escola ganha força com a universalização do ensino fundamental e, neste mesmo contexto, com a redução de demanda nesta faixa etária, são situações favoráveis à retomada da discussão sobre o tema na agenda da Educação brasileira. A indicação de ampliação progressiva de tempo na escola já existia desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996.

Um cuidado importante acrescido por Ana em seu relato foi evidenciar o caráter ampliado da Educação integral, para além de estar mais tempo na escola, evitando-se o risco de se repetir no período ampliado o que já se faz no período regular.

Eu brinco, às vezes com os professores, que a escola pode ser melhor no que é histórico dela, mas ela pode ser mais também no que é histórico dela, esse mais, a gente tá construindo. O que é isso? O museu que a professora falou, a dimensão da arte, da cultura, a dimensão do esporte. Tirando desse engessamento disciplinar. Como que você pode tirar essa criança de dentro da escola, como

essa cidade pode ser educadora? Então, acho que tem uma série de diretrizes colocadas aí, mas que ainda tá muito embrionária, né?! Tá muito embrionária. Porque eu acho também que a escola ainda vive a dicotomia de que ainda não cumpriu a sua agenda do século passado, né?! De garantir o conhecimento mínimo, que ninguém gosta de falar em conhecimento mínimo, mas é o conhecimento básico. As avaliações estão mostrando isso pra gente (ANA).

O aspecto artesanal apontado por Ana, ou seja, esse processo ainda incipiente, pouco representativo em termos numéricos, refere-se ao percentual de escolas e alunos participantes destes programas no país. Se, por um lado, esse número cresceu significativamente desde o início do programa em 2007, por outro, é pouco representativo quando se projetam os números de atendimento total em nível nacional na rede pública de ensino. De acordo com o Censo da Escolar de 2010, 1,3 milhão de estudantes brasileiros matriculados no ensino fundamental têm atividades em tempo integral (4,8% do total de matrículas nessa etapa) (CENSO, 2010). Considerando que o programa teve início em 2007, portanto, com seis anos de existência, caso a implementação prevaleça nesse ritmo, ainda seriam necessárias algumas décadas para ampliação desse direito para todos os alunos da rede pública. Cabe refletir se o país pode aguardar esse tempo para avançar em termos de desenvolvimento social e econômico. As entrevistadas afirmam que há uma urgência que é reafirmada pelos pesquisadores aqui mencionados.

Em pesquisa realizada pelo Ministério da Educação em parceria com um conjunto de universidades brasileiras, publicada em 2010, sobre o mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil, a ampliação do atendimento em jornada ampliada está atrelada ao repasse do Governo Federal às redes de ensino, estimulando o avanço nessa forma de atendimento.

Provavelmente, um dos fatores para a expansão das experiências de jornada escolar ampliada, em todas as regiões do país, nos últimos anos, tenha sido as recentes políticas federais de indução da ampliação da jornada – sendo que os dados evidenciam o uso do Fundeb para o financiamento de 24,1% das experiências. Nessa perspectiva, a exemplo do Fundef – que, ao distribuir recursos por aluno matriculado no ensino fundamental, estimulou o avanço do atendimento a esse nível de ensino, impulsionando a municipalização das suas matrículas –, pode-se inferir que, nos próximos anos, tendo como parâmetro o que já vem ocorrendo nos últimos dois anos, tenderá a ocorrer um aumento significativo da

oferta de matrículas em tempo integral, por parte das instâncias subnacionais. Dessa forma, o desafio da expansão da oferta de jornada ampliada pode vir a ser, pelo menos em parte, equacionado por meio das políticas já existentes; assim, as necessidades prioritárias corresponderiam, por um lado, à adoção de ações diferenciais voltadas para a redução das desigualdades (entre municípios, estados, regiões ou entre as duas etapas do ensino fundamental) e, por outro, à garantia da qualidade dos diferentes projetos, principalmente considerando a diversidade que atualmente os caracteriza (BRASIL, MEC, 2010, p. 111).

Para Carla, quando questionada sobre o conceito de Educação integral, ela evidencia que a Educação integral pode trazer importantes contribuições para o desafio da equidade de direitos, para a qualidade, para a aprendizagem de mundo, segundo a entrevistada, quando bem conduzida. No entanto, não houve maior ênfase ou retomada sobre o significado dessa boa condução.

Ela é importante, ela é nosso principal caminho hoje pra garantir a equidade, avançar na qualidade, né, e principalmente dar oportunidade pras crianças, porque a Educação integral, quando ela é bem conduzida, ela faz muita diferença na aprendizagem das crianças, e não é aprendizagem só de português e matemática, é aprendizagem de mundo... De onde ela tá, que direitos ela tem, como ela é vista, tudo isso, e isso é muito importante, esse é o nosso papel (CARLA).

Para Dowbor (2013, p.13) há um aspecto que merece ser considerado na organização da gestão da cidade, que é o planejamento, que “permite pensar de maneira sistêmica, ultrapassando o setorialismo herdado como visão de políticas públicas”. Quando Carla enaltece a Educação integral como um caminho com múltiplas possibilidades reforça a importância desse planejamento e sua interface com outros setores sociais, secretarias construindo o exercício da governança.

Márcia, quando descreve o processo de organização do programa de Educação integral em Belo Horizonte, chama atenção para a necessidade permanente de agregar ao planejamento e à execução dos programas, a participação de outros setores e secretarias, na busca por políticas públicas mais integradas e eficientes.

Você trabalha não só pra dentro da secretaria da Educação, mas na esfera do governo, das outras áreas, né?! Numa compreensão de que um programa de Educação é muito mais do que só da política

educacional e a gente tinha isso. Essa era uma questão pra nós importante, a gente queria construir uma agenda integrada, uma ação integrada das políticas governamentais. Precisava da saúde, você tinha que envolver os setores das políticas sociais, mas também das políticas urbanas. A gente fez muito essa discussão do território. A gente pensava uma escola sustentável, de trabalhar, por exemplo, com a superintendência de limpeza urbana, como é que a gente podia fazer nas comunidades nessa questão do tratamento dos resíduos sólidos. Muitas vezes, as crianças caminham pra chegar até a escola, caminham no meio do lixo. Então, como é que a gente cria outra forma de e relacionar com isso?! E como é que a prefeitura se implica nisso pra gente ir transformando as condições daquele território onde tá a escola?! Esse desafio de produzir um conceito de Educação integral e integrada talvez tenha sido o maior desafio, porque implicava pensar numa gestão intersetorial, implicava na secretaria de Educação também abrir mão da sua centralidade, das suas certezas do processo educativo. É a Educação que acaba coordenando essa agenda, mas, pra gente estabelecer parceria, pra estabelecer cooperação, a gente precisa avançar, sair um pouco do nosso lugar de conforto, eu acho que essa é uma questão importante (MÁRCIA).

Ao tratar da concepção de Educação integral, Faria (2012, p. 31) reafirma o caráter complexo e abrangente que esta Educação tem como pretensão.

A concepção de Educação Integral agrega-se à ideia filosófica de homem integral, realçando a necessidade de desenvolvimento integrado de suas faculdades cognitivas, afetivas, corporais e espirituais, além de resgatar, como tarefa prioritária da Educação, a formação do homem compreendido em sua totalidade, tendo em vista a sua participação na sociedade.

Sobre a presença da Educação integral nos planos de governo, no caso do Governo Federal, segundo Julia, a proposta não fazia parte do primeiro plano, mas já integrava a proposta no segundo mandato do Presidente Lula. O mesmo ocorre no caso da Presidenta Dilma, que defendeu a implementação do programa em 60 mil escolas brasileiras. O primeiro ano pretendia alcançar duas mil e escolas, mas conseguiu pouco mais de 1300. A partir do segundo ano de programa as metas passaram a ser atingidas com mais facilidade.

No caso dos municípios há diferentes respostas em relação à realidade local. Parte das entrevistadas relata que a proposta de educação integral já fazia parte do plano de governo do prefeito e ganhou força durante a gestão, permanecendo e ampliando o atendimento do programa de Educação integral no município no segundo mandato. Esse aumento se dá também, por conta da manifestação do

desejo da população expresso em participação popular nos orçamentos participativos, como pode ser percebido no relato abaixo:

Fazia (parte do programa de Governo local no período eleitoral) inicialmente sim, e continua fazendo nesse segundo mandato. Ano a ano a gente vem conseguindo aumentar o atendimento e cada vez mais, no orçamento participativo, as pessoas pedem essa ampliação mesmo. É importante a população reconhecer que essa é uma ação que faz a diferença (CARLA).

O mesmo acontece no município de Belo Horizonte. No entanto, nesta cidade, o cenário tem outras variáveis, já que o atendimento aos estudantes no programa de Educação integral estava previsto em lei orgânica municipal, muito antes da aprovação da LDB, em 1996. Havia, nesta proposta de atendimento, porém, características assistenciais, sem conexão com a escola, ações que demandavam a construção de novas matrizes, conforme relata Marcia, quando questionada sobre o assunto:

Sim, fazia parte (do programa de Governo local no período eleitoral). Fazia parte, na verdade foi um debate. Primeiro, a Educação integral ela tá inscrita na lei orgânica do município de BH, que é anterior à LDB, se não me engano é de 1990, (Fala pra si: preciso conferir esse dado). Mas enfim, é anterior à LDB e a lei orgânica já dispunha sobre a Educação integral. Nós tivemos depois, um vereador que fez um projeto de lei pra implementação de Educação integral nas escolas de ensino fundamental de Belo Horizonte e foi, na verdade um debate inicialmente vetado pelo executivo. No dialogo entendemos que BH já tinha algumas matrizes que nos permitiriam avançar na experiência de Educação integral. Nós já tínhamos um programa bastante antigo da assistência social, um programa chamado 'Socialização juvenil' que atendia alunos da rede pública, quatro horas diárias, né?! No que seria o contraturno com as organizações não governamentais. Então, um movimento feito em BH, foi exatamente trabalhar com a articulação ONG e escolas, onde já acontecia esse atendimento, porque elas atendiam, mas, tinham pouquíssima conexão com a escola. Tinha uma outra experiência da própria secretaria que era o 'BH para as Crianças', era uma experiência de construir na cidade o trabalho com outros espaços educativos. Então, teatro, museus, cinemas, havia já uma rede e essa perspectiva de colocar as crianças em circulação podendo usufruir de toda a produção cultural que tinha no município de Belo Horizonte. Na verdade, foi todo um processo de construção mesmo da rede municipal e um amadurecimento de sua política municipal (MÁRCIA).

Paula em seu relato sobre o programa de Educação integral de Belo Horizonte 'Escola Integrada' faz destaques semelhantes e enfatiza a importância das discussões de territorialidade, de expandir as possibilidades dos alunos, por meio de acesso a espaços culturais na cidade, com apoio e participação de outros atores sociais, além de professores. Neste processo, apontou os desafios de deslocamento, de participação e envolvimento com outras secretarias e setores sociais. Nesse sentido, Velloso (2013) problematiza que a ocupação dos espaços culturais, esportivos entre outros, não se justifica simplesmente pela falta de espaço nas unidades escolares, mas porque há o reconhecimento de que são ampliadas as oportunidades de aprendizagem quando novos espaços do território podem ser explorados, bem como, novos atores passam a fazer parte desse processo.

Márcia evidencia este risco de manter estudantes exclusivamente nas experiências possíveis no seu território, conforme trecho que segue,

A gente tá falando da utilização de outros espaços públicos. Muitas vezes, o único espaço que tem ali é a escola, então a gente precisou fazer um exercício muito grande de pensar nas redes, de criar uma articulação não só no entorno da escola, mas uma preocupação que nós tínhamos de, ao pensar essa coisa da rede, que possibilitasse também uma vivência da cidade pelas crianças. Aí, não dá pra gente pensar num menino que mora num aglomerado, por exemplo, que toda a sua agenda de Educação integral vai se dar só dentro daquele aglomerado, então pra isso, foi preciso a gente pensar outras pautas. Por exemplo, construímos uma rede com os museus da cidade, porque os museus eram magníficos espaços educativos e a gente queria, então, poder fazer com que essas crianças pudessem fazer essa agenda pelos museus da cidade. Fizemos uma parceria, inclusive, com desconto no IPTU, foi projeto de lei votado na Câmara para os clubes privados, que abrissem suas portas para os estudantes da rede pública (MÁRCIA).

Para dar concretude aos desdobramentos necessários às ações do programa, observa-se um movimento que chega a afetar arrecadação de impostos, como é o caso da redução do IPTU para clubes privados que dessem abertura para ocupação da rede pública, por exemplo, como mecanismo de negociação que favoreça o desenvolvimento das atividades. Este exemplo reforça o caráter relevante das políticas setoriais que extrapolam a dinâmica de uma única secretaria.

No município onde Ana era dirigente, não havia o tema da Educação integral no plano de governo, porque outras demandas consideradas urgentes e graves eram mais presentes. Nessas demandas estava o aumento de carga horária para os alunos em geral, carga horária essa que sequer atendia à quantidade mínima indicada em orientações legais. No entanto, na busca por alternativas para fortalecer os recursos e possibilidades para o município, em uma visita à Brasília, foi que a dirigente conheceu a proposta do programa 'Mais Educação' e encontrou nele uma forma de reforçar as propostas desenvolvidas no município. Essa proposta ganhou apoio do prefeito o que significou ganhar reforços na relação com demais secretarias e no aporte de recursos, como relata a entrevistada:

Não fazia (parte do programa de Governo local no período eleitoral). Então nós entramos com essa perspectiva (de ampliar a carga horária dos alunos, para garantia do mínimo constitucional). Tem que aumentar, tem que acabar com essas escolas de período intermediário, que é nocivo... Tem que aumentar o tempo, mais ai a gente começou também... Muito engraçado, eu fui no MEC, no Ministério, ver o que tinha lá, passar o chapéu em janeiro de 2009, logo que eu assumi, janeiro ou fevereiro, no primeiro GT das grandes cidades logo que eu assumi. Aí eu fui dar uma rodada no MEC,..., Queria saber o que era esse tal de 'Mais Educação'. Fiquei horas conversando... Saí de lá cheia de energia e já falei pro meu prefeito: Nós vamos implantar! As crianças ficam sete horas, tem ajuda do MEC! Ai a gente começou a construir a possibilidade, mas com muita dificuldade, porque requer muita estrutura. A gente tinha uma escola adensada, tinha como eu disse, uma agenda atrasada, com escolas em que as crianças nem tinham um mínimo constitucional, então foi uma discussão. Tava iniciando um processo também de municipalização das escolas que foi a única possibilidade de fazer rede física com rapidez, porque nós tínhamos efetivamente poucas escolas pra muitas crianças e muita criança fora da escola, principalmente, na Educação infantil, principalmente 4 e 5 anos. Então a municipalização foi um instrumento de expansão da Educação infantil. Então começamos a reorganizar todo o ensino fundamental da escola do estado, a gente pegou escola que tava historicamente mal utilizada, né?! (ANA).

De acordo com Cavaliere (2013) há três dimensões que precisam ser consideradas quando são pensadas as possibilidades de ampliar jornada e atender alunos com propostas de Educação integral. São elas: o tempo, o espaço e o conteúdo. Para alguns dirigentes, há dimensões que se tornam mais desafiadoras,

como é o caso do espaço, da infraestrutura das escolas da cidade em que Ana era dirigente. Segundo a autora, a questão da Educação integral,

pretende oferecer novas oportunidades educativas e proporcionar aos estudantes interações em outros tempos, que não dizem respeito apenas ao tempo cronológico, mas também ao tempo subjetivo da aprendizagem, aquele que considera a individualidade, as interações grupais e os aspectos culturais dos estudantes (CAVALIERE, 2013, p. 17)

Importante observar que quando a proposta faz parte do plano de governo, há um conjunto de fatores favoráveis ao processo, pois há uma pressão diferenciada diante da necessidade de cumprir o que está proposto. No entanto, aquilo que não estava previsto, mas é observado como uma ação importante, como uma oportunidade de atender expectativas da população e alcançar resultados de forma eficiente, funcionando como uma ‘bandeira’ para as ações do governo, acaba ganhando espaço e apoio, e isso se concretiza, muitas vezes, com aporte de recursos.

Ana, assim como as demais dirigentes, normalmente tem um conjunto de demandas complexas e urgentes que ocupam espaço na agenda e demandam investimento, organização, estrutura e todas estas questões precisam compor este mesmo ‘bolo orçamentário’. Há que se definir o que é prioridade, definição essa que nem sempre se mostra de forma objetiva. As agendas são influenciadas por diferentes fatores. A atuação do dirigente público municipal é constantemente pressionada e influenciada por grupos de interesses diversos, entre eles, aqueles que esperam a promoção do desenvolvimento econômico e os que veem como processo de formação humana (OLIVEIRA, 2011, p. 77).

Estabelecer a conexão entre essas questões de ampliação de atendimento, qualificação das práticas pedagógicas, reorganização da infraestrutura, otimização dos recursos, que precisam ser gastos com eficiência para satisfação da população e atendimento aos indicadores de qualidade, também constituem parte importante dos desafios dos dirigentes públicos de Educação. A leitura da realidade local, buscando identificar os melhores caminhos para implementação das políticas públicas tem sua complexidade e implicam muitas vezes, em reconhecer que o

tempo e os recursos disponíveis, nem sempre serão suficientes para dar conta de todas as necessidades, acumuladas historicamente.

Para BONIS e PACHECO (2010) o dirigente público precisa ter capacidade de buscar os melhores recursos para maximizar resultados. Com isso, revela-se a necessidade de contar com competências gerenciais. Entre elas, dirigir e motivar equipes, analisar dados orçamentários e financeiros, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações, entre outras atribuições e competências necessárias que merecem atenção e cuidados no tempo da gestão.

A interlocução com outros entes federativos também impacta na organização destes processos, como relata Ana ao definir em quais escolas, ciclos, faixas etárias faria o investimento em Educação integral:

E aí a gente começou a reorganizar. Nós conseguimos começar a juntar o ciclo de alfabetização e na hora que nós vimos, nós tínhamos toda uma área da cidade e a área, não por coincidência, era a mais pobre da cidade todinha. A gente tinha o controle do ensino fundamental do primeiro ao quinto ano. Então a gente pode implantar aqui, porque aqui a gente tem o controle dessas crianças até elas saírem, porque tava recortado. A gente tava com o primeiro ano sob controle da prefeitura, aí ela ia pra uma escola do Estado. Então a região que a gente implantou, a gente tinha essa criança desde a pré-escola, na Educação infantil até o 5º, 6º. Aí ela ia pra escola do Estado. Nós vimos a possibilidade de ter um laboratório de implantação lá. Foi onde a gente começou o trabalho (ANA).

Ao tratar objetivamente dos desafios encontrados pelos dirigentes para a implementação do programa de Educação integral, foi possível observar semelhança entre os desafios, que serão aqui analisados. Para Carla, o primeiro desafio colocado foi a questão do financiamento, seguido pela complexa integração entre o horário regular e a ampliação de jornada. Há o reconhecimento de que em três anos o programa já teve avanços e eles podem ser atribuídos, segundo ela, às pessoas em sua convicção neste trabalho, como relata neste trecho da entrevista,

Financiamento, organização da rede para o entendimento e aceitação da escola integral, integrar essa escola à escola regular, né?! Elas não são distintas, mas é muito difícil pro sistema acolher as práticas, os aprendizados todos da Educação integral. Mas é um desafio bom, eu acho que a gente vem também avançando, melhorando aqui, mesmo na rede de São Bernardo, o que era

descrédito no começo é parceria hoje e isso é uma conquista muito das pessoas que trabalham nisso, das pessoas que acreditam e na insistência da abertura da escola. Né? Não desistir no primeiro 'não' da escola (CARLA).

Um ponto que merece destaque neste trecho da entrevista é a questão da resistência da escola regular, como já dito antes, cristalizada há tanto tempo em sua estrutura de funcionamento. Essa resistência é geradora de conflitos, de movimentos, de desgaste, de desperdício de recursos, quando não há mobilização ou empenho das equipes gestoras para participação dos alunos nos processos, mas também, pode ser geradora de revisão das propostas, quando a resistência é reveladora da fragilidade da estrutura de funcionamento do programa que é apresentada.

Essa questão da resistência registrada nas falas de Carla aponta para os desafios da integração curricular entre as atividades que ocorrem no turno e as que são desenvolvidas no contraturno. Para Velloso, “a integração curricular não é espontânea, ela é construída, depende de intenção e planejamento, de trabalho coletivo e organização para que possa ser alcançada” (2013, p. 58).

Para a autora, alguns aspectos podem favorecer essa integração curricular, entre eles: a proposta de Educação integral deve ocorrer para professores e para todos os alunos da escola, favorecendo a organização de tempos e aproximando os profissionais que fazem parte do programa; há disponibilidade de infraestrutura e espaço nas escolas para realização das atividades, bem como exploração em outros espaços do território. Um outro ponto merece destaque segundo Velloso (2013), para o êxito do trabalho é o conhecimento dos objetivos propostos para o programa, por toda a comunidade escolar, construída por meio de discussões coletivas, previstas no calendário escolar, fortalecendo a ideia de que o programa é de toda a escola, não para algumas crianças e executado por alguns professores. São definições que implicam nas decisões políticas de dirigentes em suas gestões.

Para Ana, os desafios estavam muito centrados na questão da infraestrutura, aliás, citados pela entrevistada como o ‘calcanhar de Aquiles’ em nível nacional. Esta mesma questão, dialoga com o ponto citado pela entrevistada Carla, sobre a questão do financiamento, pois, para qualificar a estrutura é preciso maior aporte de

recursos. Ana não cita os conflitos vividos inicialmente, por conta do arranjo local que foi construído para dar os primeiros passos na implementação do programa, mas fica evidenciado o desafio de organizar um atendimento diferenciado com escolas que não foram concebidas para esse fim.

Bom, fora os condicionantes estruturais que era você garantir espaço pra essas crianças, né?! Porque é isso, a escola não tinha espaço, era a lei da física, não tinha, é, então, os 'mocozechos' das escolas viraram espaços, aquela, aquela, aquela, como fala, aquela dispensa que tava mal utilizada virou espaço do 'Mais Educação'. Os cantinhos, nós reorganizamos, porque, começamos um processo grande de cobertura de quadras, e aí foi que nós começamos a ter que sair da escola. Bom, não cabe, nós vamos ter que sair da escola, foi então que nós tivemos que diagnosticar o território e construir aquele conceito de território educativo (ANA).

Um dos maiores desafios identificados na pesquisa sobre perfil dos dirigentes públicos municipais de Educação é a questão da infraestrutura das escolas, portanto, o desafio comum no cenário nacional, prevalece e coabita com outros desafios já tratados na pesquisa.

Márcia também evidencia o desafio da infraestrutura, em especial em algumas regiões da cidade em que as políticas sociais tem maior urgência e são morosas em sua concretização, logo, a escola acaba funcionando como a porta de entrada para a realização de algumas ações neste sentido, conforme observa-se no trecho abaixo.

Tinha um desafio que era a própria questão da infraestrutura porque o que a gente observa em relação à estrutura, no geral as comunidades que estão em situação de maior vulnerabilidade social, são as comunidades em que o Estado também tem mais dificuldade de chegar, no geral, quem chega primeiro é a escola (MÁRCIA).

A implementação do Programa Mais Educação tem forçado a revisão da estrutura de atendimento em termos físicos, mas não só. Outras questões vão surgindo como forma de garantir o atendimento, entre eles, a segurança no deslocamento de meninos e meninas que não ficariam apenas dentro da escola. Com isso, a discussão de intersetorialidade ganha espaços. É interessante observar

que não estava prescrito, que esta ação seria intersetorial, mas ocorre o contrário, é a existência, a realização do programa que cria a necessidade de outra forma de integração das ações entre as secretarias. Essa mesma situação é relatada pela entrevistada Carla, quando relata os primeiros passos da implementação do programa no município em que é dirigente desde esse período.

Organizar, procurar entidades como foi o caso do CENPEC, que já tinha um *know-how* na área, um estudo de práticas efetivas né?! E buscar na cidade, na comunidade, atores que pudessem fazer parte desse processo. O maior desafio, aliás, foi esse. Buscar os atores, formar, discutir que Educação era essa, como é que a gente ia trabalhar e aí montar toda estrutura que é um desafio operacionalmente falando, um grande desafio, numa cidade como a nossa que tem contrastes aí bem demarcados na cidade (CARLA).

Por tratar-se de um município com maior arrecadação de impostos e estar com a rede mais estruturada, com a municipalização dos primeiros anos do ensino fundamental realizada em 1998, e organização em termos de retorno de recursos do FUNDEB, a rede em questão, em que Carla é dirigente, contava com a possibilidade de contratar um parceiro experiente para auxiliar na discussão e definição das etapas de implementação do programa. Estrutura essa que nem sempre é a mesma, ou considerada como prioridade por outros municípios. Os recursos repassados pelo programa do Governo Federal, também foram parte dos recursos investidos, parte importante, mas pouco representativa na estrutura geral do financiamento do programa.

Sobre a questão dos atores envolvidos no programa, questão considerada importante no relato de Carla, Velloso (2013, p.59) chama atenção para os cuidados necessários com esta diversidade de participantes do processo.

Se são profissionais com formações diversas e em níveis diferenciados, esse processo de integração provavelmente vai requerer um esforço maior, tendo em vista que a aproximação entre diferentes ou desiguais pode ser delicada, às vezes conflituosas e supõe a construção de bases compatíveis com carga horária, remuneração, participação em decisões, entre outras.

Assim como foram tratados os desafios enfrentados no processo, também surgiram as facilidades no relato de Carla, os pontos favoráveis à qualificação e

ampliação do programa. Nesta questão, ela destacou o retorno positivo das crianças.

“Nas facilidades a resposta das crianças, né?! Eu acho que isso era o mais importante, eles gostam, eles participam e tem tido impacto importante lá na escola, na aprendizagem das crianças. Isso é o fim da Educação, construir conhecimento” (CARLA).

Apesar da observação de que a presença e participação nas atividades propostas pelo programa tem impacto positivo nos processos de aprendizagem, ainda não há indicadores nesta cidade, que identifiquem que as escolas que contam com jornada ampliada de atendimento, tem evolução diferenciada no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB). Por tratar-se de uma experiência com pouco tempo de existência e não envolver à totalidade de alunos das unidades, esta avaliação fica comprometida.

No entanto, na rede municipal de Belo Horizonte, há uma pesquisa desenvolvida em 2007 e publicada em 2008, em parceria com Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) quando o programa contava com um ano de existência, que apresenta uma série de resultados da avaliação do projeto ‘Escola Integrada’, por intermédio da análise de indicadores de diferenciais significativos entre os participantes e não participantes no programa, em termos de impactos multidimensionais. As dimensões de impacto contempladas incluíram indicadores educacionais e culturais, alocação do tempo da criança e de seu responsável, socialização e convivência, indicadores gerais de bem-estar, percepção das condições escolares e de vida.

Nesta avaliação, alguns aspectos chamam atenção quanto aos avanços na Língua Portuguesa e Matemática, entre outros fatores que serão mencionados. De acordo com a pesquisa “analisando a dimensão de leitura das crianças, são verificados impactos positivos significativos da participação no programa em relação aos não participantes dentro e fora das escolas participantes” (HERMETO, 2008, p.20). Um aspecto que também mereceu destaque é o ‘efeito transbordamento’ que o programa pode provocar, pois alunos não participantes do programa também são beneficiados, de acordo com a pesquisa.

A pesquisa identifica que “as crianças que participam do programa Escola Integrada passam a apresentar os maiores níveis de leitura em 2007, e estes diferenciais são significativos”.

Observou-se com apoio da pesquisa, que há mudanças de comportamento quanto à higiene, alimentação e hábitos de estudo: Analisando a dimensão de hábitos de higiene e alimentação das crianças, são verificados impactos positivos significativos da participação no programa em relação aos não participantes dentro e fora das escolas participantes. O mesmo se aplica quanto aos hábitos de estudo, além da redução significativa do tempo destinado à TV (HERMETO, 2008, p.24).

A questão da vulnerabilidade das escolas é um diferencial quando são avaliados os avanços, o que confirma algumas hipóteses aventadas pelas dirigentes em suas entrevistas, quando afirmam que os programas de Educação integral podem favorecer processos de equidade na Educação.

O fato de detectarmos que muitos impactos foram reforçados pelo nível de vulnerabilidade social leva a uma indicação de um impacto equitativo do programa. Isto é, em escolas que apresentam uma maior vulnerabilidade social, os impactos são maiores. Podemos destacar os seguintes tópicos: uso de computador, prática de esportes, frequência a atividades culturais, hábitos de higiene e alimentação, redução do tempo da criança alocado a afazeres domésticos (HERMETO, 2008, p. 29).

Na Matemática também foram apontados avanços significativos, em especial nas escolas mais vulneráveis da cidade.

Para Márcia, a chegada do programa encontra uma história já iniciada, história essa que inspirou o próprio programa em nível federal, como já mencionado antes na pesquisa. A chegada de mais esse apoio amplia o debate com outros entes federados, reforça o diálogo existente sobre o assunto, estabelece uma rede de experiências singulares que cresce a cada ano, como evidencia esse trecho da entrevista:

Na verdade quando o ‘Mais Educação’ chega, o programa Escola Integrada já existia. Fomos realizando um diálogo muito forte com o governo federal, porque a gente já tava no processo de implementação do programa “Escola Integrada”, mas, a chegada do Mais Educação pra nós foi muito importante, principalmente, porque nos articulou com a rede de municípios no Brasil inteiro que também estavam com Educação integral em seus municípios e, essa

possibilidade de fazer e encontrar várias experiências foi muito profícua pra todo mundo que tava nessa tarefa de desenvolver Educação integral (MÁRCIA).

Como já dito antes, Belo Horizonte tem uma história que se revisita ao longo dos anos e um dos aspectos que se evidencia é a questão da territorialidade, ou seja, a escola é um espaço para ampliação do tempo de Educação integral, mas não é o único, inúmeros outros espaços são articulados para garantia desta ampliação de oportunidades de aprendizagem, são espaços culturais, esportivos. Nas palavras de Paula e Márcia, havia uma questão objetiva que foi a questão da ausência de espaço para acomodar a todos e com isso, não existindo a possibilidade de espera até que todos os prédios ficassem aptos a acomodar as crianças mais tempo na escola, foi necessário expandir a discussão sobre a importância de explorar o território para realização do programa. Essa necessidade de ajuste para uso dos espaços, também foi presente nos desafios de Ana e de Julia ao abordarem as questões em território nacional. O desafio da infraestrutura foi recorrente em todas as entrevistas. Como segue nas palavras de Ana, ainda sobre os desafios da Educação integral,

Bom, aí, no negócio do território, a gente começou a ter essa necessidade: como é que a gente faz? Não cabe tudo na escola, como é que a gente faz? Vamos começar a construir esse conceito de cidade educadora, porque até aí era uma coisa que a gente via o debate, e aí, começamos a botar as crianças no Centro Cultural. Aí juntou com a secretaria de cultura, criamos um comitê gestor do governo, aí os secretários se envolveram, aí o prefeito se apaixonou pelo projeto e quando o prefeito pega na unha, aí, todo mundo vai. Aí, começou a virar uma marca, virou uma marca do governo sem ter essa intenção, aí a gente via, tinha adesão dos pais, aí a escola começou (ANA).

Para Paula, a questão do financiamento é de grande importância, observados todos os cuidados mencionados antes, na relação com as questões curriculares com as escolas, com a expansão das possibilidades no território, na discussão e ampliação das questões intersetoriais. Paula evidencia a importância da diversidade de atores implicados no processo, reconhecendo o valor do professor neste trabalho, mas indicando os ganhos que a presença de outros atores pode trazer.

O financiamento é assim, quando você pensa o custo da Educação integral, não tem dúvida de que precisa de mais dinheiro pra Educação. As atividades da Educação integral feitas com qualidade, elas são muito caras. Então não tem jeito de fazer meia boca. Por isso é fundamental ter mais recursos. Mas, mesmo tendo mais recursos, não significa que tem que ser só com professor ou só dentro da escola. Esse é um cuidado que a gente tem que ter. Você vai poder levar pra mais lugares, cê vai ter atividades mais diversificadas, cê vai ter espaços na escola diferentes da sala de aula, mas tem que tomar o maior cuidado pra não achar que se você tiver mais dinheiro, cê enche de professor pra dar aula das 8 às 18. Vai enlouquecer professores e alunos (PAULA).

A questão dos recursos necessários para consolidação de políticas públicas de Educação é apontado de forma crítica pela entrevistada Ana, quando menciona o investimento de 25% em Educação, investimentos que precisam ser feitos pelos municípios, indicados pela União como o mínimo necessário, mas praticado como máximo. Com isso, faz a analogia da divisão do mesmo bolo, para mais demandas. No entanto, também considera que para as crianças atendidas em programas de Educação integral, há maior repasse de recursos pela FUNDEB, para alimentação, transporte, entre outros recursos enviados e previstos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esses ajustes são apontados, conforme trecho da entrevista de Ana:

Nós aumentamos o recurso investido em merenda. Isso também vem, e vem mais recurso do Fundeb também. Mas teve uma opção da cidade de investir na política de Educação integral. Nós conseguimos dividir o bolo, entendeu?! Mas é isso, é sempre o mesmo bolo, porque as cidades não conseguem crescer dos seus 25%, o mínimo constitucional passou a ser o máximo faz anos nesse país (ANA).

A partir de 2016, novos desafios de financiamento serão colocados, pois, por meio da Emenda Constitucional nº59 (2009), agora transformada em lei³⁶, em seu artigo 208 define, “(...) a Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

³⁶ A alteração foi feita na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, publicada no Diário Oficial. Essa regulamentação oficializa a mudança feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº59 em 2009.

Segundo comunicado 124 do IPEA,

A EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, instituiu três importantes avanços para a Educação brasileira. O primeiro foi o de ampliar a obrigatoriedade da Educação básica para a faixa de 4 a 17 anos. Portanto, agregou ao, então obrigatório, ensino fundamental a pré-escola e o ensino médio. Tal medida terá impactos significativos para a gestão dos sistemas de ensino, pois implicará no aumento de vagas para cerca de 1,4 milhão de crianças na faixa de 4 a 5 anos e de 1,6 milhão de jovens entre 15 e 17 anos. Somados aos da faixa de 6 a 14 anos, que deveriam estar frequentando o ensino fundamental, são cerca de 3,7 milhões de crianças e jovens que se encontram fora da escola (IPEA, 2011, p. 1-2).

Essa ampliação de atendimento indicada pela EC n.59, em especial onde há maior fragilidade em termos de atendimento, ou seja, na Educação infantil e no ensino médio, demandará novos debates sobre financiamento para a Educação. Esse debate tem sido ampliado pela discussão do Plano Nacional de Educação, Projeto de Lei 8.035 de 2010 previsto para o período de 2011 a 2020 e que ainda aguarda aprovação.

É preciso que haja previsão de recursos ampliados que garantam a execução e monitoramento dessas políticas (IPEA, Com. 124, 2011).

Apesar da evidência dos ganhos, parte das entrevistadas chama atenção para os riscos de mais recursos, implicarem apenas em mais tempo, fazendo as mesmas coisas dentro da escola, com as mesmas pessoas, riscos também apontados por outras dirigentes entrevistadas, quando questionadas sobre o conceito do programa “Mais Educação” Ana comenta:

O mais é o que a gente queria trazer. Não é, o mesmo por mais tempo, é mais Educação com mais tempo, que só pode dar com mais tempo, você não consegue dar com menos tempo também, né?! O conceito era esse. A gente brincava que tinha uma equação lá nos nossos materiais que era: Mais tempo, com mais oportunidades é igual mais possibilidade de sucesso. Mais possibilidade de sucesso escolar, então essa era um pouco a equação que a gente brincava, fazia muito com professores (ANA).

Sobre o Programa “Mais Educação”, Carla destaca algumas características, entre elas, estimular os municípios, a partir dos seus desenhos locais a construir

alternativas de ampliação de atendimento aos alunos das redes públicas, não há um regramento, uma rigidez na forma de organizar o atendimento ampliado, mas uma direção a partir de referências gerais que encontram concordância das entrevistadas.

É um bom desenho, mas, ele não atende todas as questões de todas as cidades. E também não era essa a intenção lá na discussão sobre o “Mais Educação”. Era fazer a proposta e cada cidade, cada escola ia encontrar seu caminho. Na verdade é muito mais um norte, uma direção, né?! De um programa, de que ele possa se constituir dentro do sistema com uma prática efetiva, mas ele tem diretrizes gerais com as quais eu concordo, e que a gente possa adequar cada cidade a esse modelo, essa referência, não é um modelo, é uma referência, pra Educação integral (CARLA).

Essa identificação da diversidade de formatos desenvolvidos pelo país, também é uma das conclusões do mapeamento das experiências de Educação integral desenvolvidos pelo MEC, em parceria com universidades no Brasil. Essa variedade nos formatos inclui desde as diferentes nomenclaturas, cargas horárias, atores envolvidos, propostas de oficinas e concepções de Educação integral.

A diversidade dos projetos constitui uma outra conclusão geral da pesquisa, a qual aponta a inexistência, entre as experiências em ampliação da jornada escolar atualmente em andamento no Brasil, de um modelo único de organização – embora possa haver, em relação a certos aspectos, algumas tendências predominantes. Essa conclusão pode ser confirmada por diversos dados, dentre os quais se destacam a multiplicidade de nomenclaturas dadas às experiências, as diversas combinações entre dias da semana em que as experiências são realizadas e horas de ampliação da jornada, a diversificação das atividades desenvolvidas e dos locais de realização (BRASIL, MEC, 2010, p. 112).

Para Marcia, há questões que merecem destaque no programa, na forma como ele foi concebido, segundo sua resposta, entre elas: a crescente adesão ao programa no país, o reconhecimento dos saberes das comunidades, a plasticidade disponível no programa quando não impõe um conjunto de definições para seu funcionamento.

Primeiro, eu acho assim, tem uma adesão muito grande ao programa. Primeiro, porque eu acho que ele abre muito pros saberes produzidos nas comunidades. Acho que esse é um componente muito forte na estruturação da agenda de uma política pública porque

ele responde a muitas demandas colocadas pelas comunidades. Ele tem plasticidade, então, ele acontece em cada município também incorporando muito do que aquele território, aquele município pode oferecer, acho que olha pros municípios, olha pras cidades com o olhar da potencialidade. Cada cidade, cada município tem de interessante. Tem flexibilidade e acho que temos que avançar mais na agenda de Educação integral, né?! (MÀRCIA).

Observou-se na pesquisa realizada pelo MEC o reconhecimento da imensa variedade de formatos e concepções de Educação integral no país como uma realidade. Isso também apontou como resultado da pesquisa que essa “constatação leva a retomar a indagação, anteriormente formulada, a respeito da necessidade de estabelecimento de parâmetros para as políticas de ampliação da jornada escolar no país” (BRASIL, MEC, 2010, p. 113).

Sugere-se, com isso, uma necessidade de alinhamento desses entendimentos que hoje ocorrem de forma dispersa e singular, apesar de alguns modelos de funcionamento predominar. O que poderia parecer positivo, ou seja, cada município ou Estado construir o seu formato de atendimento segundo suas leituras de necessidades e possibilidades, passa a demandar por parte do Ministério novas reflexões e, quem sabe, orientações que favoreçam a definição de critérios para definição da Educação integral como modalidade de atendimento.

Ana evidencia que os recursos repassados pelo Governo Federal, exclusivamente, seriam insuficientes:

“O (programa) “Mais Educação” é uma estratégia, uma estratégia! Se a cidade não fizer uma opção, lógico que o dinheiro do PDDE é insuficiente. É lógico que é” (ANA).

Ana reforça que apesar das dificuldades orçamentárias sofridas no município, o programa recebeu recursos locais do orçamento da Educação para ser implementado, conforme trecho que segue em que cita a experiência de Belo Horizonte como exemplo de organização orçamentária com previsão de recursos para Educação integral, tratada quando se refere ao Programa “Mais Educação” como uma estratégia:

É e a Educação integral não se resume ao Mais Educação. Em Belo Horizonte não era Mais Educação. Existe uma política de Educação integral, né?! Eles não ficavam apoiados no Mais Educação. Lá em Diadema, nós não ficávamos apoiados no Mais Educação, mas

também criamos uma prioridade que começou se estruturar melhor. Mas se os sistemas fazem adesão e só optam pelo...aí é lógico, fica fechada nela. Tem que ser uma política. Eu acho que é um movimento importante, mas que tem que ser muito bem cuidado pra não virar um problema estrutural das escolas e não garantir o que é mais nobre na escola, que é garantir efetivamente que as crianças aprendam (risos) (ANA).

Para Carla, há essa percepção de que o desenho local é considerado como um predicado do programa, também foi destacado por apoiar com recursos e orientações gerais, as iniciativas de ampliação de tempo e oportunidades de aprendizagem nos municípios e Estados brasileiros.

Na maioria das cidades que eu conheço sim, e em quase todas onde ele já foi implantado, as pessoas avançaram mais, né?! E propuseram outras coisas que tinham mais a ver com a sua realidade, então isso é legal, essa diversidade no país ser respeitada dentro de um programa que é do ministério, e que não é fechado e encerrado nele mesmo (CARLA).

Essa flexibilidade também pode ser percebida no relato sobre a organização do programa em sua cidade, no caso de Ana que destaca a organização local dos recursos e a necessidade de integrar esforços com outras secretarias,

Com o processo da municipalização e da reestruturação começamos a tirar mais recursos do Fundeb, então começamos a reorganizar os 25%. Sei que no geral a gente colocou, então aquele recurso do PDDE que vinha pra pagar oficineiro, a gente não pagava oficineiro, a gente criou uma figura chamada de educador comunitário, que eram as mães que topavam ser voluntárias do programa pra ajudar na logística. Então, ajudar na implementação do lanche, no transporte das crianças, porque eles andavam na rua até o cento cultural, até o ginásio de esportes. Então, elas ajudavam, a gente fez uma discussão com o trânsito, legal. Então envolveu políticas de Educação no trânsito. Nós marcamos toda a cidade no caminho que as crianças andavam, como o modelo do Bairro Escola de Nova Iguaçu, nós fomos lá conhecer, inclusive (ANA).

A busca por experiências com aproximação conceitual, em outros lugares do país, também foi apontada pelas entrevistadas como uma forma de encontrar saídas, pontos de partida, não necessariamente inaugurais, mas soluções possíveis e criativas, dentro das condições disponíveis na própria cidade onde atuavam. Essas condições implicam em um conjunto de fatores, já relatados na pesquisa.

5.5 O papel dos dirigentes públicos de Educação e o partido político como um diferencial na implementação de políticas públicas de Educação integral

Quando a Rainha Vitória, contemporânea do D. Pedro II, construía escolas primárias por todo o território da Inglaterra, o nosso Pedro II, nosso naturista, estudioso, amante das ciências e das artes, caçava borboletas...

Júlia - Dirigente pública

Um dos capítulos dessa pesquisa abordou a definição e as características do dirigente público como um ator diferenciado na gestão. Aquele a quem será atribuída a tarefa de cumprir planos de governo, com uso eficiente de recursos e qualidade nos resultados apresentados, tarefa nada simples, quando são apresentados os desafios históricos que a Educação ainda tem que dar conta.

Para reforçar essa definição, recuperou-se o conceito atribuído ao dirigente, do próprio texto. Os dirigentes públicos “são pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas” (BONIS e PACHECO, 2010, p.330).

O papel do dirigente na implementação das políticas públicas de Educação foi tratado de maneira semelhante pelas entrevistadas e essa similaridade pode ter como origem, sua formação político-ideológica, sua carreira construída em um conjunto diverso de experiências na área de Educação, além de serem contemporâneas, ou seja, viveram experiências históricas semelhantes nas últimas décadas, resguardadas as especificidades de seus percursos e os lugares onde construíram as suas carreiras.

Das cinco entrevistadas, duas delas – em especial, da mesma cidade - eram profissionais da própria rede municipal de ensino e isso trouxe, segundo seus relatos, desafios maiores do que previam, mas trouxe as vantagens do conhecimento imediato da realidade local. Segundo a entrevistada, conhecer a rede era um facilitador, e aumentava o nível de cobrança. Paula trata disso, durante a entrevista:

Então, foi um desafio muito maior do que eu imaginava, porque eu era professora daquela rede, concursada, com história na rede, era conhecida. Fui grevista, sindicalista, isso tudo fica guardado e as pessoas começam a lembrar. Você passa por um e ele diz: *Quando você era professora fazia greve...Você fez aquilo...*Então, teve esse lado, mas teve um lado bom porque eu conhecia profundamente aquela rede, ela não me era desconhecida e nem me causava medo porque eu era um deles (PAULA).

Quanto às demais entrevistadas, duas delas tinham vasta experiência na Educação, mas não necessariamente naquelas redes de ensino. Outra delas, Ana, chegou a fazer parte da rede de ensino onde foi dirigente, atuando como professora e membro da equipe gestora da escola, mas deixou a rede e foi atuar na secretaria de Educação de outro município, até retornar, a convite do prefeito, como dirigente municipal de Educação. Esse ponto – ser profissional na própria rede de ensino - não apareceu nas entrevistas, com exceção do caso de Paula, como um diferencial para a própria atuação. Ainda sobre esse tema e aproveitando o fato de uma das dirigentes ser também presidente da UNDIME, e, com isso, poder ter uma leitura mais abrangente sobre diferentes temas em território nacional, essa questão foi feita e sobre isso, Carla faz a seguinte consideração:

(E) Você acha que o dirigente público, quando é um profissional de carreira, isso faz alguma diferença?

Sim e não. Em alguns lugares deu muito certo, por já conhecer a rede, em outras ele se torna refém dessa rede. Porque um dia ele vai voltar pra lá, né?! Tem os dois lados. Trazer alguém novo traz ideias novas, concepções novas e uma discussão nova sobre temas que às vezes já tavam superados e precisavam aí de uma revisão (CARLA).

Sobre essa questão do risco das questões corporativas, quando o dirigente é um funcionário de carreira, cabe lembrar o contexto brasileiro em que há um legado histórico no Brasil que aponta para uma visão de que “os dirigentes públicos deveriam ser profissionais de carreira, integrantes de uma burocracia de Estado percebida como virtuosa e defensora do interesse público” (BONIS e PACHECO, 2010, p.353). Paula evidencia o desafio de ser da própria rede de ensino, com as cobranças e posições assumidas quando ainda era professora e as vantagens de ter conhecimento das dinâmicas de funcionamento da rede de ensino.

Um dado merece destaque e que foi observado nas respostas dadas pelas entrevistadas, é o fato de parte das entrevistadas responderem à pergunta sobre os dirigentes, reportando-se aos mesmos como gestores. Essa nomenclatura não foi retomada ou problematizada durante a entrevista. O termo dirigente foi uma escolha conceitual já explicitada na pesquisa e não houve ênfase a essa distinção no texto, inclusive, porque não houve questionamento sobre o uso do termo pelas entrevistadas. A entrevistada Ana aponta essa questão:

Os gestores? Ah! Estratégico. É estratégico, não só no campo da gestão, de fazer as coisas acontecerem, mas também no campo conceitual, de botar mais conhecimento nisso. Ele é estratégico. Eu, por exemplo, era um projeto que eu ficava muito em cima, como secretária, eu não delegava as reuniões de coordenação para ninguém, era eu que tocava, tinha coordenadoras que eram de muita confiança, bem preparadas e eu ficava lá. Não é uma coisa que... como é uma coisa que ainda tá muito no campo experimental, corre o risco de se perder...é estratégico que o gestor fique em cima, tenha um controle burocrático do projeto, é um laboratório, tá na incubadora, tá na incubadora se a gente não cuidar, morre (ANA).

Há uma escolha política de acompanhar de maneira muito próxima um projeto quando ele é considerado estratégico e experimental, dada a fragilidade que um processo em fase de implementação pode apresentar, Ana enfatiza que,

“não delegava as reuniões de coordenação para ninguém, era eu que tocava, tinha coordenadoras que eram de muita confiança, bem preparadas, mas eu ficava lá”.

Há ênfase da entrevistada à relação de confiança com funcionários da equipe, mas enfatiza a necessidade de estar muito próxima ao desenvolvimento das discussões e etapas. Para UNDIME, ao descrever o conjunto de atribuições próprias dos dirigentes municipais de Educação, aponta que ele tem por missão elaborar, implementar e gerir políticas públicas educativas que garantam o desenvolvimento físico, social, econômico, político e cultural de crianças, adolescentes, jovens e adultos (BRASIL, UNDIME, 2012). Quando um projeto ou programa é considerado estratégico, como Ana relatou na entrevista em relação ao programa “Mais Educação”, o acompanhamento mais próximo e direto, de fato, se mostra necessário tal qual Ana relatou como escolha política quanto ao programa.

Quando questionadas sobre o papel dos dirigentes na implementação de políticas públicas de Educação, Julia afirma que ele tem o papel de maestro e precisa orquestrar essa nova agenda que inclui a educação integral. Carla menciona as inúmeras atribuições de um dirigente na relação com a Educação do município, sem necessariamente fazer menção exclusiva à Educação integral. São elas, segundo a entrevistada:

Organizar, sistematizar, implementar, e operacionalizar as políticas públicas, garantindo sempre a aprendizagem das crianças. A escola só tem sentido se ela produzir conhecimento, e a secretaria só faz sentido se as escolas conseguem entender o seu papel e que elas cumpram esse papel (CARLA).

A implementação das políticas aparecem como uma parte do processo, as ações de organização, sistematização e operacionalização são tratadas como ações distintas do processo de implementação das políticas públicas.

Márcia também reforça o papel estratégico do dirigente público e a importância de sua competência técnica, que inclui a necessidade de conhecimento profundo sobre a Educação.

Eu acho que o gestor tem um papel estratégico, ele é um grande articulador ou ele pode ser um grande desmobilizador. A gente conversa muito sobre isso no âmbito da UNDIME, no âmbito do CONSED, que a gente precisa cada vez mais reivindicar o papel e uma competência técnica do gestor da Educação. Ainda que você saiba que a composição de um governo atenda a interesses partidários, interesses políticos, qualquer que seja o partido, ele não pode abrir mão de um gestor educacional que entenda do processo educacional e que se comprometa com uma política de Estado para a Educação, porque não podemos mais viver processos de construção e desconstrução (MÁRCIA).

Nesse ponto, Marcia destaca a complexa problemática da descontinuidade das políticas pública de Educação e procura evidenciar que o perfil técnico do gestor não prescinde de suas habilidades políticas, quando recorda a necessidade de qualificar o debate nas políticas nacionais de Educação, entre elas, os planos, as leis e as grandes diretrizes nacionais. Sobre isso, Ana faz defesa semelhante, sobre a necessidade de um perfil mais técnico para os dirigentes em Educação.

A gente precisa defender, cada vez mais, um perfil técnico. Não quer dizer um perfil despolitizado, mas que é preciso e necessário, aliada a competência política, a competência técnica e eu acho, que um compromisso. Nós discutimos, nós temos uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação, discutimos um Plano Nacional de Educação e o gestor tem que se comprometer com os pactos que estão instituídos nacionalmente pela Educação (ANA).

A pesquisa realizada pelo MEC, em parceria com universidades brasileiras, buscando mapear as experiências de educação integral em nível nacional, aponta para o risco que os programas enfrentam quando da mudança de governo local, por falta de normatização, que definam as linhas de financiamento e funcionamento dos programas, como política pública.

Com relação à normatização das experiências, observa-se que, apesar de se configurarem como políticas públicas, a maioria delas não tem nenhum tipo de normatização, segundo declararam os respondentes. Isso pode levar ao risco de que a continuidade dos projetos fique na dependência de um governo e não se configure como política de Estado. Considerando que a maior parte das experiências tem sua coordenação geral nas secretarias de educação, os projetos podem ficar dependentes de mudanças na administração municipal (BRASIL, MEC, 2010, p. 117).

Ainda sobre o papel do dirigente público, quando questionada sobre os desafios dos dirigentes no contexto nacional, Carla traz outras considerações que remetem novamente aos desafios de financiamento da Educação, assunto muito presente na agenda governamental dos últimos anos, na perspectiva da garantida de equidade e qualidade:

Hoje a nossa pauta principal é a questão do financiamento, né?! Os 10% do PIB pra Educação, até porque se a gente quer garantir Educação de qualidade e com equidade, nós precisamos de recursos. Não dá pro nordeste e o norte terem uma per capita 50% inferior à per capita de SP, e a gente na hora de ranquear as escolas, achar que todo mundo tá na mesma situação. O recurso faz diferença sim, ele não é o único componente, mas ele é importante nesse conjunto de ações que a escola pública tem que dar conta (CARLA).

A Campanha Nacional pelo Direito de Todos à Educação questiona o investimento do Governo Federal de aproximadamente 5% do PIB e os pretendidos 7% pensados para a execução do Plano Nacional de Educação no período de 2011-2020 e indica o investimento de 10% para que a Educação alcance a qualidade almejada pelo próprio plano. Esta ampliação provocaria alterações na organização de planos e metas nos diferentes entes federados.

Saviani (2007, p. 1253) ao avaliar o primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado em 2007 identifica a boa aceitação da opinião pública e ampla divulgação pela imprensa. Sua repercussão positiva estabelecia relação com a ênfase à qualidade de ensino. No entanto, questiona aspectos que já demandavam cuidados, entre elas, a previsão de investimentos em educação e o percentual do PIB nacional em educação. Saviani afirma sua defesa em relação ao primeiro PNE,

...propos, em 1997, para o Plano Nacional de Educação, que se dobrasse imediatamente o percentual do PIB investido em educação, passando, dos atuais cerca de 4%, para 8%. Essa proposta foi considerada inexecutável; no entanto, ela apenas nos situaria entre os países que mais investem em educação, como eram os casos dos Estados Unidos (7,5%), do Canadá (7,6%), Noruega (8,7%) e Suécia (8,8%), segundo dados do próprio MEC em sua proposta de PNE, divulgada naquele ano. Deve-se frisar que os países mencionados já há muito consolidaram os respectivos sistemas de ensino e universalizaram a educação básica, erradicando o analfabetismo. E, mesmo nessa situação vantajosa, continuam investindo os mencionados percentuais de seus PIBs na educação. No nosso caso, que ainda temos que implantar o sistema, logicamente deveríamos investir muito mais (SAVIANI, 2007, p. 1253).

No novo Plano Nacional da Educação, a questão do PIB voltou ao debate e ainda não foram aprovados os 10% desejados para a Educação nacional.

Sobre a questão do perfil do dirigente, Carla, com a experiência acumulada enquanto presidente da UNDIME indica que já houve uma mudança de perfil nos dirigentes públicos, observada e identificada por meio de pesquisas realizadas em parceria com Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), conforme comenta em sua entrevista:

... a gente tem visto e tem pesquisado sobre isso junto com o INEP, a gente tem uma pesquisa de 2009, os gestores que entraram, né?! Na gestão passada e muda o perfil. O perfil é muito mais técnico agora, há boa qualificação, até ex-reitores de universidades federais como

dirigentes. Isso é um avanço no Brasil, isso significa que a política é importante, a política pública de Educação é importante, e sobretudo o financiamento da Educação. Hoje dentro das áreas de governo, é uma das que tem a maior parte dos recursos, além dos recursos vinculados, os recursos externos, e isso faz toda diferença na hora de você escolher, na hora de um prefeito escolher ele não vai querer correr nenhum risco, né?! Então, ele precisa do conhecimento acadêmico, né?! O conhecimento da área de Educação, ao conhecimento de gestão, dos recursos, de pessoas, organização de sistema, enfim. Vou dizer que é uma área complexa porque você precisa entender de transporte, alimentação, obras, inclusive de Educação (CARLA).

Aqui voltam a ser mencionados os complexos conhecimentos dos quais um dirigente precisa ter domínio para que o plano de governo possa ser executado a contento, considerando ainda, outras variáveis que influenciam nesse êxito. Os aspectos técnicos são colocados pelas dirigentes como relevantes, mas a 'cintura política' também é mencionada como um fator de destaque. Carla faz essa menção em uma das suas respostas, que sugere a reflexão entre os aspectos técnicos e políticos da sua atuação:

Ah, um pouco dos dois, com certeza. Porque não adianta ele ser reconhecido politicamente sem conhecimento técnico. A rede é composta por equipes técnicas, equipes gestoras, enfim, esse conhecimento faz a diferença. Obviamente, ele precisa ter uma cintura política e um conhecimento político, pra tramitar determinadas coisas junto à câmara de vereadores, numa discussão dentro do próprio governo, enfim. É importante que ele tenha esse traço em que vise muito a questão da política pública, né?! Onde ele quer chegar naquela cidade. Não é uma tarefa fácil, mas, é possível (CARLA).

Julia considera importante que o dirigente tenha uma boa dose de conhecimento técnico, dadas as exigências próprias deste espaço de atuação e a própria gestão pública. No entanto, destaca a importância do *aquerenciamento*, como se diz no sul, o querer bem à comunidade e à escola. Para a entrevistada, é esperado que haja equilíbrio entre as duas coisas.

“Tem algo de qualidade humana no gestor. Eu não sei se prova consegue aferir. Acho que não”.

Para Moore (2002, apud BONIS e PACHECO, 2010, p. 333) o dirigente público não é mero executor de ações decididas e planejadas pelos políticos ou portador por excelência do interesse público, à revelia dos interesses dos eleitores. Sua atuação se dá em três dimensões: estratégica, política e operacional. Segundo MOORE (2002 apud BONIS e PACHECO, 2010, p. 332),

Os dirigentes públicos são “estrategistas, mais do que técnicos”: procurando uma analogia com o papel dos gerentes no setor privado, defende o paradigma segundo o qual os dirigentes públicos devem ser “criadores do valor público”, sendo capazes de transformar os recursos escassos à sua disposição em impactos positivos para a sociedade, atendendo aos desejos e percepções dos cidadãos.

Dando prosseguimento ao assunto, quando o tema do partido político do município e do Governo Federal foi questionado como um aspecto que pode facilitar a implementação de um programa, as entrevistadas não trataram a questão como unanimidade e sobre isso, fizeram as seguintes considerações, a começar pela posição assumida por Ana que avalia que essa questão foi irrelevante para o processo, mas destaca o alinhamento com a equipe, apesar de avaliar que esse não seja um diferencial:

Olha, não. (a legenda político-partidária é um facilitador na implementação de programas junto ao Governo Federal). Eu nunca senti isso não. Lógico que eu tinha alinhamento lá com o pessoal da equipe, mas o que eles viram, mesmo, foi a minha disposição, a disposição da equipe, a disposição da cidade, né?! E eu vi também em muitos encontros do ‘Mais Educação’, eu vi cidades de outros partidos, de outras matizes ideológicas, com a mesma disposição. Essa é a ideia. Quem esteja com a vontade de fazer, faça. Porque é carregar piano, um projeto desse, não tem facilidades, não tem facilidades...(ANA).

Para Carla, essa posição representa um diferencial, um desafio, no caso das cidades que tem partidos de oposição, o que não se aplica para os municípios coligados. No entanto, faz uma ressalva à sua observação, apontando que o fato do programa ter efeitos positivos, acaba reduzindo as dificuldades e favorecendo a entrada da proposta na cidade em termos de adesão e implementação, conforme comenta:

Faz a entrada facilitada. Muitos dirigentes querem implementar, mas por estarem em cidades de partidos de oposição... Porque os aliados, também não tem problema, mas de oposição sofrem às vezes, uma resistência. Mas, mesmo nesses locais por ser um programa bom, e que tem trazido ganhos, inclusive eleitorais pra quem adere, isso hoje faz parte do discurso, na hora das eleições. Educação integral, Educação de qualidade, saúde de qualidade, então tem conseguido entrar até em locais de oposição, é mais difícil, mas entra (CARLA).

Márcia, que tem a experiência municipal como dirigente pública e hoje atua no Ministério da Educação, tem uma leitura abrangente do processo de adesão às políticas públicas e sua relação com as questões político-partidárias, faz as seguintes considerações:

Não significa que ser do mesmo partido é um facilitador. Eu não acredito, penso que isso não seja toda a verdade. Bem como não ser do mesmo partido é um dificultador. Talvez não seja exatamente dessa forma. Você tem relações de convivência e acho que principalmente quando você desenvolve políticas públicas com critérios mais públicos e mais transparentes. E aí eu quero dar um exemplo do próprio Ministério da Educação. Nós temos hoje um plano de ações articuladas (PAR), com linhas de financiamento que são transparentes, claras, públicas, para qualquer ente federado, então, não se pode dizer que você financia A e não financia B. Isso não existe do ponto de vista do Governo Federal (MÁRCIA).

Para exemplificar e reforçar a ideia de que a questão político-partidária não é definidora de adesão de Estados e Municípios às propostas de política pública do Governo Federal, bem como na defesa de que as regras são claras e se aplicam para qualquer ente federado, Marcia evoca a questão do repasse de recursos para construção de escolas de Educação infantil, a partir de um estudo construído com ajuda do Censo (2010):

Então, por exemplo, creches, nós fizemos um estudo nacional, né?! Tendo como base o número de crianças naquela faixa etária e estabelecemos um perfil de qual seria o limite de financiamento de creches de cada município do país. Todo mundo sabe qual foi o critério, todo mundo sabe quais são as bases do financiamento e está aberto a todos, independente da legenda. Então, eu acho que na Educação, cada vez mais, Governo Federal, Estados e Municípios precisam trabalhar com transparência e critérios públicos na agenda do financiamento da Educação. Não, porque é do mesmo partido financia, porque é do outro não financia, não, não é assim (MÁRCIA).

No entanto, Marcia também reconhece que os municípios ou Estados nem sempre são assim tão indiferentes às questões político-partidárias, e que essas questões ainda podem implicar nas decisões em aderir ou não às propostas ou programas do Governo Federal, em que pese que a arrecadação de muitos municípios é tão insuficiente que a necessidade de contar com recursos, é maior do que as diferenças de ordem ideológica, aspecto esse, certamente implicado nas respostas anteriores apontadas pela dirigente entrevistada.

Eu não vou negar que a gente ainda tem muitas idiossincrasias em nosso país, né?! E que nem sempre as pessoas se comportam com essa filosofia, esse jeito de lidar com a coisa pública. Eu penso que quanto mais participação popular, quanto mais mecanismos de participação coletiva, colegiada como nós tivemos na gestão da Educação, mais avançaremos numa política de Estado para Educação (MÁRCIA).

Julia relata de sua surpresa quando, ao iniciar as ações do programa, avaliou que só seria possível contar com adesão nos municípios e Estados em que o Partido dos trabalhadores (PT) fosse o partido presente na gestão, dada a sua experiência marcante em cidades que contavam com esse partido político. Sobre isso, Julia comenta:

“Esse foi um engano que muito me alegrou. Foi um aprendizado muito feliz. A educação é completamente política, mas não precisa ser partidária no sentido ruim da palavra”.

Ainda sobre esse tema Julia relata do bom relacionamento com governos de todos os partidos, inclusive, com aqueles que declaram absoluta oposição ao Governo Federal, como é o caso do PSDB. Para a entrevistada há um crescimento da consciência em relação à educação integral.

Dowbor (2011) quando trata dos deslocamentos paradigmáticos na educação, afirma que “a luta pelo acesso aos espaços de conhecimento vincula-se ainda mais profundamente ao resgate da cidadania, em particular para a maioria pobre da população, como parte integrante das condições de vida e de trabalho” (2011, p. 18). Desta forma, expande-se a abordagem sobre o alcance da Educação, reforça o papel da informação e do conhecimento e evidencia a importância da educação

pública como forma de acesso aos direitos humanos e essa decisão precisa ser maior do que as políticas de governo têm conseguido ser. A Educação precisa conquistar políticas de Estado como forma de garantir cidadania.

5.6 Perspectivas para a Educação Integral no Brasil: o olhar do dirigente público para o futuro

Essa é uma questão importante, as pessoas entenderem que desenvolver uma política de Educação integral, é muito mais do que pensar só na ampliação do tempo.

Marcia, dirigente pública

Após um longo momento de reflexão com as entrevistadas, que fizeram suas cronologias, avançaram e recuaram na própria história e nas interpretações sobre a história da Educação no Brasil, os momentos finais das entrevistas anunciavam a possibilidade de vislumbrar perspectivas para a Educação integral. A pergunta previa um olhar para frente, uma tentativa de pensar os próximos passos, visualizar essa imagem, à luz das próprias experiências e esperanças.

Esse momento das entrevistas procurou costurar os discursos, encontrar culminâncias, alinhar os modos escolhidos pelas entrevistadas, de traçar a trajetória da Educação e seus grandes desafios e as próprias dirigentes nesses contextos, com suas reflexões.

Para Ana, a Educação formal, a escola chegou em um momento crucial, decisivo e precisará assumir a importância do conhecimento considerado ‘poderoso’, definido como as “explicações confiáveis ou novas formas de se pensar a respeito do mundo” e “as escolas as escolas como instituições com o propósito específico de promover a aquisição do conhecimento” (YOUNG, 2007, p. 1288). O conhecimento para a entrevistada é visto como um direito de todos que acessam a escola pública. Para Young (2007) esse conhecimento já é disponibilizado nas redes privadas de ensino, mas ainda segue frágil nas redes públicas. A dirigente refere-se ao autor no trecho que segue.

A escola brasileira precisa dizer qual seu papel no Brasil que tá sendo construído e mais tempo na escola é fundamental. Agora eu acho que nós precisamos equacionar esse problema que a escola brasileira carrega que é do conhecimento, da gente não garantir esse conhecimento 'poderoso'! Eu adoro esse termo, essa expressão desse professor (risos) Young, que é um conhecimento poderoso, das crianças saberem. O país não pode, é isso, o país não pode se desenvolver tecnologicamente, cientificamente, economicamente, se não tiver uma boa escola, sem o que há de mais elementar pra convivência com a sociedade contemporânea que é ler, que é escrever, que é calcular, que é interpretar, que é inferir, que é pensar, que é reelaborar (ANA).

A entrevistada Ana optou em trazer suas perspectivas para o 'chão' da escola, para o direito de aprender, que deveria ser o papel da escola e perseguido pelas secretarias de Educação. Para isso, deveriam ser organizadas todas as políticas públicas, para o direito de acessar a Educação com qualidade, como forma de acessar outras formas de ser e estar no mundo. A resposta de Ana fez um movimento de regresso, é como se voltasse às origens do seu percurso, de sua escolha pela pedagogia e pela sala-de-aula, agora acrescida de inúmeras experiências na Educação. O acesso ao conhecimento estabelece íntima relação com as questões de justiça social e democracia "Devo argumentar que não há contradição entre ideias de democracia e justiça social e a ideia de que as escolas devem promover a aquisição do conhecimento" (YOUNG, 2007, p. 1289).

Carla, ao tratar das perspectivas para Educação integral no Brasil, exalta as boas perspectivas que tem e acrescenta a importância da abertura para novas tendências, entre elas, as parcerias e o espaço para novas linguagens na escola. Ao comentar esse movimento, enaltece a existência de oficinas de skate do município, consideradas a princípio, como perigosas e inadequadas, mas que ganhou espaço durante os três anos de programa. Dele participam meninos e meninas, em um grande parque da cidade, considerado um dos maiores da América Latina. Para Carla, as perspectivas são:

Boas, muito boas. A gente tem tido avanços importantes. As fundações empresariais tão vendo este como um foco importante de atuação, né? Uma parceria muito boa, e que é necessária. A gente só não pode correr o risco de se fechar pras novas tendências. Uma das coisas que eu mais gosto aqui é a gente ter o skate pras

crianças, e pedagogicamente se a gente fosse fazer qualquer discussão em alguns locais, isso seria altamente não recomendável né?! E a gente vê o quanto isso é importante na cultura da cidade, no desenvolvimento das crianças, e no aprendizado delas (CARLA).

Novamente observou-se que há um retorno ao foco do fazer diário da escola, da escola integral em suas ações diversas, em seus enfrentamentos e desejos. O foco na aprendizagem e no desenvolvimento das crianças. Neste sentido, tem lugar novamente a discussão sobre o papel do conhecimento neste processo de aprendizado, Tal como afirma Young (2007, p. 1294):

A ideia de que a escola é primordialmente um agente de transmissão cultural ou de conhecimento nos leva à pergunta “Que conhecimento?” e, em particular, questiona que tipo de conhecimento é responsabilidade da escola transmitir. Sendo aceito que as escolas têm esse papel, fica implícito que os tipos de conhecimento são diferenciados. Em outras palavras, para fins educacionais, alguns tipos de conhecimento são mais valiosos que outros, e as diferenças formam a base para a diferenciação entre conhecimento curricular ou escolar e conhecimento não-escolar. Existe algo no conhecimento escolar ou curricular que possibilita a aquisição de alguns tipos de conhecimento. Portanto, minha resposta à pergunta “Para que servem as escolas?” é que elas capacitam ou podem capacitar jovens a adquirir o conhecimento que, para a maioria deles, não pode ser adquirido em casa ou em sua comunidade, e para adultos, em seus locais de trabalho.

Dessa forma, mesmo um trabalho, como o ensino do *skate*, considerado um esporte radical, quando é realizado em oficinas que fazem parte do programa de Educação integral, tem outras especificidades, diferentes de um aprendizado espontâneo desenvolvido pela própria criança ou jovem no contato com outros pares que tenham esse conhecimento, dada a intencionalidade pedagógica presente neste processo, e isso pode estar, ou não, previsto ou pressuposto nas políticas pedagógicas quando definidas e organizadas pelo dirigente público no diálogo com suas equipes e comunidades escolares.

Para Marcia, ao pensar a Educação integral, há outras questões implicadas de ordem mais abrangente, como a aprovação do PNE e de mais recursos para a Educação, mas também faz destaque do papel do conhecimento no trabalho pedagógico quando comenta: “não é só fazer mais do que já fazemos, a gente precisa também transformar a forma como a gente lida com o conhecimento,

repensar as áreas de conhecimento”. Para Marcia há grandes questões a serem resolvidas, entre elas:

A primeira grande perspectiva é o Plano Nacional da Educação aprovado. Segundo, a gente garantir 100% dos royalties pra Educação³⁷. A gente sabe que, do ponto de vista da Educação integral, uma tarefa grande pra gente fazer, não só na produção de infraestrutura, eu nem defendo que esteja todo tempo dentro da escola, mas quando a gente pensa em todo nosso parque escolar no Brasil, ele foi construído para uma concepção de escola que é muito diferente. Basicamente sala de aula, cantina, a ideia de cantina e não um espaço para alimentação. Nós temos que fazer um grande investimento do ponto de vista da estrutura e isto demanda financiamento e da mesma forma, pra gente trabalhar na ampliação do tempo, a gente tem que pensar na formação dos profissionais, não é?! Porque não se trata de qualquer Educação integral (MÁRCIA).

A questão do financiamento volta à pauta como uma urgência, com as perspectivas de aprovação de ampliação de recursos para que os problemas estruturais ganhem novos reforços. No entanto, a questão estrutural, também demanda uma discussão conceitual de escola e Educação formal, ou seja, a Educação integral vem forçando a entrada de outras pautas nas agendas governamentais, entre elas, a questão da continuidade educativa, das reformas curriculares, da qualificação dos processos formativos para professores, entre outras que precisam fazer parte da organização das políticas públicas de Educação.

Quanto à necessidade de reflexão sobre o currículo, Young (2007) faz uma provocação sobre uma importante pergunta que precisa ser feita, ao pensar o papel da escola na vida dos sujeitos, e, nesse sentido, da ampliação de jornada como forma de garantia da Educação integral, ainda que o autor não tenha tratado, especificamente, do tema da Educação integral.

As escolas devem perguntar: “Este currículo é um meio para que os alunos possam adquirir conhecimento poderoso?”. Para crianças de lares desfavorecidos, a participação ativa na escola pode ser a única oportunidade de adquirirem conhecimento poderoso e serem capazes de caminhar, ao menos intelectualmente, para além de suas circunstâncias locais e particulares. Não há nenhuma utilidade para os alunos em se construir um currículo em torno da sua experiência,

³⁷ Enquanto a pesquisa acontecia, a questão dos royalties para a Educação foi definida em 75% para a Educação e 25% para a Saúde.

para que este currículo possa ser validado e, como resultado, deixá-los sempre na mesma condição (YOUNG, 2007, p 1297)

A questão da oferta de outras linguagens na escola, como forma de implementar políticas públicas de Educação integral, reforça a importância de colocar crianças e jovens em contato com um conjunto de conhecimentos, que pode ser cada vez mais robusto e menos pontual. Para os dirigentes, em suas entrevistas, a oferta de Educação integral não pode ser simples ocupação do tempo, mas a garantia de outras e novas formas de explorar o mundo. O autor destaca que o conhecimento que as crianças e jovens tem enorme valor, mas o trabalho não pode fechar-se nesse cenário.

Ainda sobre a questão do currículo e da necessidade de atentar para essa questão quando se pensa em Educação com vistas ao futuro, Ana comenta dos diversos aspectos da Educação nacional que ainda demandam cuidados:

Só falta a gente formar bem os nossos professores, dar condições físicas pras nossas escolas e dizer o que é que efetivamente esse direito de aprender que entra na discussão curricular. Eu acho que a academia brasileira, os discursos, os PPP (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO) são muito genéricos, 'formar cidadãos críticos' O que que é isso? O que é exatamente é isso? Cidadão crítico...é brilhante a exposição desse professor, mas como você concretiza esse discurso? Como concretiza o currículo? Se você não disser quais são os marcos de aprendizagem que tem que ser trabalhados pelo professor, como a principal ferramenta do processo, fica por conta (ANA).

Há uma percepção na análise das entrevistas de que aspectos diversos relatados nas memórias das entrevistadas, desde o início, dialogam, encontram-se, confluem, e com isso, redefinem pontos de vista e o olhar para o futuro, porque não romperam com seu passado que se encontra com outros passados, e neles com muitas outras histórias, como se houvesse a composição de uma identidade coletiva que se mantém em coerência com as demais pessoas, de maneira convicta. São memórias e identidades em alinhamento. Sobre isso, Pollak (1992, p. 7) define que,

Por identidades coletivas, estou aludindo a todos os investimentos que um grupo deve fazer ao longo do tempo, todo o trabalho necessário para dar a cada membro do grupo - quer se trate de família ou de nação - o sentimento de unidade, de continuidade e de coerência. Quando a memória e a identidade estão suficientemente constituídas, suficientemente instituídas, suficientemente amarradas,

os questionamentos vindos de grupos externos à organização, os problemas colocados pelos outros, não chegam a provocar a necessidade de se proceder a rearrumações, nem no nível da identidade coletiva, nem no nível da identidade individual.

As convicções reveladas nas memórias e relatos das dirigentes entrevistadas indicam posturas otimistas, positivas e esperançosas, no melhor sentido *freireano* de *esperançar* na Educação brasileira.

Resguardados os devidos cuidados com a necessidade de ampliação de recursos para a Educação, de qualificação na formação de professores e infraestrutura das escolas, do fortalecimento de políticas públicas de Estado para a Educação, entre outros pontos, o que se percebe nas perspectivas das entrevistadas é o sentimento de convocação ao trabalho que não cessa, seja na atuação como dirigentes, professoras ou diretoras de escola.

Nesse sentido, outro ponto observado é o destaque à importância atribuída a outros setores e segmentos a caminharem juntos, no enfrentamento aos desafios complexos e ousados, mas necessários quando se define como ambição, o avanço no desenvolvimento social e econômico de um país que tem muitos predicados e pode ser mais e melhor com as contribuições da Educação.

Considerações Finais

*... Ítaca não te iludiu, se a achas pobre.
Tu te tornaste sábio, um homem de experiência,
E agora sabes o que significam Ítacas.*

Konstantinos Kaváfis

Para dar início ao final deste processo, procurei a maneira mais simbólica e metafórica para o momento. Pareceu-me de bom tom empregar algo de grandeza poética, tendo aprendido a apreciar a poesia de maneira muito modesta, tardiamente e ciente de que toda escolha é um risco.

Ainda que o percurso acadêmico tenha me impelido a empregar escolhas mais racionais em tantos momentos, faço destaque para a intensidade do processo vivido, processo complexo de envolvimento e mergulho nas teias da atuação na gestão pública e nos desafios da definição, organização e implementação das políticas.

Início as considerações finais pedindo licença para o poema 'Ítaca' que me acompanha há algum tempo como marco de força e da riqueza dos processos para construção de si mesmo e na implicação dos resultados, ainda que eles nem sempre sejam o aspecto mais importante de uma viagem, seja ela a construção acadêmica, a conquista de um título ou a chegada em uma nova fase. Ítaca enaltece a relevância dos percursos, dos processos, dos caminhos.

Desde a escolha do tema da pesquisa até a definição das entrevistadas, do respaldo teórico, dos lugares para realização das entrevistas, houve uma preocupação com a importância do processo.

A experiência modesta como pesquisadora me obriga a reconhecer as falhas desse processo, as fragilidades das certezas e a necessidade de revisitar os caminhos percorridos, como algo sempre importante.

No entanto, esse mesmo percurso, aqui destacado em sua simplicidade, mostrou-se complexo e singular, rico e desafiador, porque promoveu o contato com as experiências mais íntimas dos percursos profissionais de pessoas que registraram e continuam registrando seus nomes nas histórias locais, nas conquistas e nos desafios da Educação brasileira.

Em diversos momentos da pesquisa, me recordei de trechos do texto que segue, ao analisar a história da Educação no Brasil, ao ouvir os relatos das dirigentes, dos desafios e enfrentamentos próprios dos processos políticos.

ÍTACA

Konstantinos Kaváfis
(Tradução de José Paulo Paes)

*Se partires um dia rumo a Ítaca,
Faz votos de que o caminho seja longo,
Repleto de aventuras, repleto de saber.
Nem Lestrigões nem os Ciclopes
Nem o colérico Posídon te intimidem;
Eles no teu caminho jamais encontrarás
Se altivo for teu pensamento, se sutil
Emoção teu corpo e teu espírito tocar.
Nem Lestrigões nem os Ciclopes
Nem o bravio Posídon hás de ver,
Se tu mesmo não os lewares dentro da alma,
Se tua alma não os puser diante de ti.
Faz votos de que o caminho seja longo.
Numerosas serão as manhãs de verão
Nas quais, com que prazer, com que alegria,
Tu hás de entrar pela primeira vez um porto
Para correr as lojas dos fenícios
E belas mecancias adquirir:
Madrepérolas, corais, âmbar, ébanos,
E perfumes sensuais de toda a espécie,
Quanto houver de aromas deleitosos.
A muitas cidades do Egito peregrina
Para aprender, para aprender dos doutos.
Tem todo o tempo Ítaca na mente.
Estás predestinado a ali chegar.
Mas não apresses a viagem nunca.
Melhor muitos anos lewares de jornada
E fundeares na ilha velho enfim,
Rico de quanto ganhaste no caminho,
Sem esperar riquezas que Ítaca te desse.
Uma bela viagem deu-te Ítaca.
Sem ela não te ponhas a caminho.
Mais do que isso não lhe cumpre dar-te.
Ítaca não te iludiu, se as acha pobre.*

*Tu te tornaste sábio, um homem de experiência,
E agora sabes o que significam Ítacas.*

Por tratar da riqueza dos processos, retomo alguns aspectos das entrevistas e sua relação com os principais objetivos da pesquisa.

As respostas para cada questão, algumas delas longuíssimas, ricas em detalhes históricos, em dados, em sentimentos, foram estabelecendo entrelaçamentos com os aspectos históricos selecionados na pesquisa, com os conceitos evidenciados, com os desafios apontados por outras pesquisas e instituições que investigam a Educação, mas também refutaram algumas das minhas hipóteses e colocaram em xeque algumas das minhas convicções, me convidando a saber mais de outros assuntos.

Entre eles, um dos pontos que me provocou durante as análises foi o desejo de conhecer posicionamentos de dirigentes públicos, que escolheram outros caminhos ideológicos, e com isso, outras vinculações político-partidárias. No entanto, essa não era o foco desta pesquisa.

Para o momento, inicio evidenciando alguns pontos selecionados como objetivos dessa pesquisa. Um deles é a questão dos desafios enfrentados pelos dirigentes públicos na implementação do Programa de Educação Integral “Mais Educação”. Alguns desafios são colocados pelos dirigentes como maiores e capazes de comprometer o processo que tem expectativas de êxito, dada a sua relevância.

A questão da infraestrutura das escolas e das redes do ensino e, por que não dizer da própria estrutura local em termos de equipamentos públicos de cultura, esporte e lazer, acessíveis para crianças e jovens das redes públicas em escolas de tempo integral, é um dos principais pontos de entrave colocados pelos dirigentes.

Para lidar como esse desafio, os dirigentes encontraram alternativas no uso de outros espaços nas comunidades, espaços públicos ou privados; na adequação dos próprios prédios escolares, por meio de reformas e ampliações; na interface com outras secretarias, fortalecendo o debate intersetorial, e com isso, perseguindo um desafio na gestão pública que é a otimização de recursos. As soluções encontradas, segundo os dirigentes, não substituem a necessidade de repensar a concepção de escolas e dos espaços e tempos, tampouco são consideradas por eles, só como paliativos, mas sim como condições necessárias à Educação

contemporânea, ou seja, repensar modos de ocupar espaços, atores para essa atuação e instrumentos necessários para efetivação das propostas.

Assim como a infraestrutura é tratada como um desafio relevante, a questão do financiamento também é evidenciada pelos dirigentes como um complexo desafio, pois poderia favorecer de forma significativa as questões de infraestrutura. Tive a percepção de que há um envolvimento e articulação entre as dirigentes públicas de Educação entrevistadas, com vistas a perseguir aprovação de planos que definam o aumento de recursos para Educação. Ainda assim, cabe destacar que os planos se arrastam e aguardam longos períodos até a aprovação além dos longos períodos para serem efetivados. Exemplo disso é o Plano Nacional de Educação que, em maio de 2014, ainda aguarda aprovação, desde 2011.

Outro desafio apontado pelos dirigentes foi a concepção de Educação integral, para além da ampliação das horas na escola e, neste desafio, outros estão implicados, como a formação de professores, o envolvimento da comunidade, a articulação com outros atores e instituições, problematizando o modelo de escola que ainda prevalece. Há um descontentamento colocado nos discursos, mas também há o reconhecimento de que essas transformações não se dão por decreto, sem que haja a percepção da escola, das suas equipes, professores e comunidades da necessidade de mudança desta dinâmica de funcionamento. Como bem colocou Paula, em sua entrevista:

“na escola só entra o que ela realmente quer e deve servir de alerta pra gente, pra parar de achar que dentro da secretaria a gente tem o controle dos problemas, porque não temos!”

Essa percepção de que há limitações para as propostas previstas nas políticas públicas, precisa servir de ingrediente para ampliar o debate sobre gestões democráticas e participativas. O que não significa que os dirigentes públicos não tenham autonomia para definir prioridades e tomar decisões sobre as necessidades definidas para as redes de ensino, inclusive por meio das indicações previstas nos planos de governo. Mas, servem de alerta quanto aos cuidados necessários para que as chances das políticas públicas para Educação sejam exitosas.

A questão curricular também é apontada como um desafio e como uma urgência local e nacional, ou seja, a definição do que se espera que a escola dê

conta em cada etapa da Educação básica parece ser uma demanda considerada importante para as dirigentes entrevistadas, assim como, a relação estabelecida com o conhecimento na escola e, nesse sentido, com a Educação integral.

Nenhuma dirigente ousou dizer que em sua secretaria ou cidade os problemas já estavam sequer parcialmente resolvidos. Todas aludem em seus discursos ao muito que ainda há por ser feito, com o reconhecimento de avanços importantes e da dívida histórica que o país tem com a Educação desde os primórdios da sua história de colonização. Não surgiram nos relatos as questões dos meninos e meninas que não aprendem, também não fizeram parte das perguntas, apesar do tema ser um aspecto da Educação que pede urgência. Ficou subentendido que a Educação integral com os demais aspectos a ela relacionados seriam alternativas para resolver esse e outros problemas.

Outra hipótese colocada na pesquisa foi o fato de uma convergência político-partidária entre municípios e o Governo Federal pudesse ser um facilitador para um processo de implementação de políticas públicas e essa questão foi tratada como um aspecto a ser superado na Educação por quatro das cinco dirigentes, que apontaram para a necessidade de novas formas de lidar com recursos públicos, indiferente dos partidos políticos. No entanto, ainda que as dirigentes tenham apontado que essa questão não é uma regra, também apontaram que ainda há decisões por aderir ou não a um programa, pautadas nas questões partidárias. Nessa questão, por tratar-se de uma amostra muito pequena de municípios não é possível fazer uma generalização a respeito, destacando-se a urgência e a necessidade de construção de políticas públicas de Estado de Educação, superando as políticas de governo e suas descontinuidades tão prejudiciais ao processo educacional.

O programa de Educação integral “Mais Educação” foi tratado por todas as dirigentes como uma importante estratégia para mobilizar Estados e municípios a iniciar processos de ampliação de jornada com apoio federal, por meio de aporte de recursos. Em que pesem as críticas quanto aos valores repassados, e a estrutura pautada em trabalho voluntário, há um reconhecimento de que o país já tem condições de dar os primeiros passos nesse sentido. Resguardadas as dificuldades regionais, importante aspecto colocado pelos dirigentes, a desigualdade nacional e o desafio da equidade, pode-se observar que a universalização do ensino fundamental abre janelas de oportunidades importantes para manter esse tema na agenda

governamental, além da mobilização feita pelos movimentos sociais e organizações em defesa da Educação. Concomitante a esse desafio, o atendimento obrigatório dos alunos de quatro aos dezessete anos a partir de 2016, trará novos desafios de planejamento e organização dos recursos aos dirigentes públicos.

A presença do programa em todos os Estados da Federação tem favorecido a criação de uma grande rede de troca de experiências, que contam, em especial, com a consideração às suas condições locais. O que não pode significar limitar-se a essas condições. É preciso fortalecer as redes de aprendizagem.

Essa construção não pretendia ser inaugural ou inovadora, mas problematizar os grandes desafios colocados à implementação da educação integral em alguns municípios do ponto de vista de dirigentes públicos com amplo percursos em Educação.

Esse ponto de chegada me trouxe a novos pontos de partida, mas essa *Ítaca* não me enganou, pois me trouxe até aqui carregada de importantes experiências. Outras *Ítacas* virão e, espero que me encontrem disposta a percorrer novamente os longos e curiosos caminhos da pesquisa acadêmica.

Referências Bibliográficas

ANUÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. São Paulo: Editora Moderna, 2013. 144p.

BONIS, D. F. D. **O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2416/62060100796.pdf?sequence=2>>. Acesso em 20 de out. 2013.

_____; PACHECO. R.S. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público In: BUROCRACIA e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf> . Acesso em: 19 maio 2013.

_____. **Constituição (1988)**. Emenda constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://200.181.15.9/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 19 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília: MEC; SECAD, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf>. Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação integral, educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas na educação brasileira - mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília: MEC; SECAD, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de desenvolvimento de educação básica (Ideb)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article>. Acesso em: maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação**: gestão intersetorial do território. Brasília (DF): MEC, 2009. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/manuais-guias-e-cartilhas/programa-mais-educacao-gestao-intersectorial-no-territorio>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Institucional>>. Acesso em: 20 maio 2013.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Por que 7% do PIB para a educação é pouco? cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo. Nota técnica. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARVALHO, M. C. B. O lugar da educação integral na política social. **Caderno CENPEC**, n. 2. p.07-11, 2006.

CAVALIÉRE, A. M. V. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 Abril 2013.

_____. **Percursos da educação integral: em busca da qualidade e da equidade**. São Paulo: CENPEC; São Paulo : Fundação Itaú Social, 2013.

_____. Tempo de Escola e qualidade na educação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 Esp., p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 23 abril 2013.

_____; MAURÍCIO, L. V. A ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: sobre modelos e realidades. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 227-250, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.incubadora.ufrn.br/index.php/req/article/viewFile/587/499>>. Acesso em: 23 abril 2013.

_____. **As práticas de ampliação da jornada escolar no ensino fundamental: sobre modelos e realidades**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/GT13/GT13-163%20int.pdf>> . Acesso em: 12 out. 2013.

CURY, C. R. J. A Educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**: Belo Horizonte, n.48. p. 205-222. dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a10n48.pdf>> . Acesso em: 15 nov. 2013.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2013.

DOWBOR, L. **Tecnologias do conhecimento: os desafios da educação**. 2011. Disponível em: <<http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fdowbor.org%2F11TecnDoCnh2011.doc>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: quanto custa este direito? Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013.

FARIA, T. C. L. Reflexões sobre a implantação do Programa Mais Educação na Rede Municipal de Ensino do Natal. **Revista Científica das Escolas de Comunicação e Artes e Educação da UP**. Ano 1, n. 1, dez. 2011 / maio 2012. p. 25-37. Disponível em: <<http://repositorio.unp.br/index.php/quipus/article/viewFile/58/102>>. Acesso em: 16 de nov. 2013.

FINANCIAMENTO da educação: necessidades e possibilidades. Comunicados do IPEA. n. 124. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013.

FNDE. **Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro do PDDE**. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.fnde.gov.br%2Findex.php%2Fdownloads%2Fpdde%2F4570-manualpdde2010educacaointegral%2Fdownload&ei=qKzJTrHpJ9L0ggfR5KVM&usq=AFQjCNHEwnWZ4nRP4uJTDHC2DfXnyphf-w>>. Acesso em: 23 maio 2013.

FREIRE, Paulo; FREIRE, A. M. A. **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: UNESP, 2001

Freire, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **À sombra desta mangueira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

FREITAS, C. R. de; GALTER, M. I. Reflexões sobre a educação em tempo integral no decorrer do século XX. **Revista de Educação Educere&Educare**. Cascavel, vol. 2 n. 3 jan./jun. 2007 p. 123-138.

GADOTTI, M. Educação integral no Brasil: inovações em processo. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **Educação com qualidade social: projeto, implantação e desafios dos Centros Educacionais Unificados (CEU).** Disponível em: <<http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/3395#page/1/mode/1up>>. Acesso em: 10 out. 2013.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. (coord.) **Professores do Brasil: impasses e desafios.** Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://rizomas.net/arquivos/professores-do-brasil_pesquisa-unesco-2009.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2013.

GHIRALDELLI, J. R. P. **História da educação brasileira.** 4 ed. São Paulo, Cortez. 2009.

IBGE. **CENSO 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1> Acesso em: 17 maio 2013.

INEP. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007.** Brasília: Inep, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

INEP. **Perfil dos dirigentes municipais de educação.** Brasília: Inep, 2010.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 219-224.

_____. Juntando as coisas. In: _____. **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006. v.1. p.225-246.

LIBÂNEO, J. C.(org.). **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Docência em formação: saberes pedagógicos).

MARCÍLIO, M. L. **História da escola em São Paulo e no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005.

MAURÍCIO, L. V. **Literatura e representações da escola pública de horário integral.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n27/n27a03.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Políticas públicas, tempo, escola In: COELHO, L. M. C. C. (org.) **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo.** Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009, p. 53-68. Disponível em:

<http://issuu.com/emaicon/docs/livro_educacao?e=5471892/3209765>. Acesso em: 10 out. 2013.

MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, 1991. p.7-47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v5n13/v5n13a02.pdf> . Acesso em: 14 nov. 2013.

MENEZES, J. M. F. Memória, autobiografia, e relatos de formação: a escola, a sala de aula e o fazer docente - memórias e registros da escola e da não-escola. In: **Histórias de Vida e Formação de Professores**. Boletim 1. Mar. 2007. Disponível em: <<http://tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/165212Historias.pdf> >. Acesso em: 2 nov. 2013.

MOLL, J. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. In: **Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso. 2012, p. 129-146.

MONLEVADE, J. A. C. de. Como financiar a educação pública em jornada integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 69-82, jul/dez. 2012. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2870/1883>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: **POLÍTICAS públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

OLIVEIRA, J. F. Educação escolar e currículo: por que as reformas curriculares têm fracassado no Brasil. In: **POLÍTICAS e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009. p.49-58.

PNE: garantir um padrão mínimo de qualidade. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/Documentos/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf>. Acesso em: 24 maio 2013.

PEREZ, J. R. P. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 out. 2013.

PERCURSOS DA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM BUSCA DA QUALIDADE E DA EQUIDADE. São Paulo: CENPEC, 2013. Disponível em: <http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/percursoseducinteg ral.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

PINEZI, A. K. M. Práticas de pesquisa: alguns caminhos e trilhas. In: **Diálogo de saberes para a ação cidadã**: práticas de pesquisa, mundo do trabalho e novas tecnologias. UFABC, 2009 p.11-19.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ALUNOS (PISA). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 25 maio 2013.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao&id=176:apresentacao&option=com_content&view=article>. Acesso em: 17 abr 2012.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 24 maio 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. n.19, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap04.pdf>. Acesso em: 25 maio 2013.

POLLAK, M. Memória e Identidade Social. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 200-212. Disponível em: <http://reviravoltadesign.com/080929_raiaviva/info/wp-gz/wp-content/uploads/2006/12/memoria_e_identidade_social.pdf> Acesso em: 2 NOV. 2013.

PRFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Escola integrada**. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=19923&chPlc=19923&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS: programa Escola Integrada de Belo Horizonte. Fundação Itaú Social; CEDEPLAR/UFMG, 2008.

PROVA BRASIL. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=324&id=210&option=com_content&view=ar>. Acesso em: 25 maio 2013.

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16689&Itemid=1115>. Acesso em: 21 maio 2013

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 19 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

ROMANELLI, G. A entrevista antropológica: troca e alteridade. In: _____; Zelia M. M. A. **Diálogos metodológicos sobre prática de pesquisa**. Ribeirão Preto: Legis Summa. 1998, p.119-133.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100 esp. p.1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

SCHWARTZMAN, S. **Os desafios da educação no Brasil**. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/desafios_educacion_brasil_schwartzman.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, A. Z. A quietude da educação brasileira no silenciar dos sujeitos. Resenha de FAZENDA, I. C. A. Educação no Brasil anos 60: o pacto do silêncio. São Paulo. Loyola: 1988. In: **GEPI**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/gepi/page51/page53/page58/page58.html>>. Acesso em: 20 maio 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2013.

SOUZA, E. C. **O conhecimento de si**: estágio e narrativas de formação de professores. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

TEIXEIRA, A. **A Educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1956.

_____. Educação não é privilégio. **Atualidades Pedagógicas**. São Paulo, v.130. 1977.

TENDÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO INTEGRAL. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2011.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/brasil>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

UNDIME. **Orientações ao dirigente municipal de educação:** fundamentos, políticas e práticas. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. Disponível em: <http://undime.org.br/wp-content/uploads/2013/01/caderno_undime.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

VELHO, G. **Individualismo e cultura:** notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. 8 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

VIEIRA, A. M.; PINTO, D. S.; OLIVEIRA, R. J. **Políticas públicas integradas:** conceitos, metodologias participativas e casos. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2013.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

XAVIER, M.E.S.P. **História da educação:** a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.

YOUNG, M. Para que servem as escolas? **Educ. Soc.** Campinas, vol. 28, n. 101, p. 1287-1302, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n101/a0228101.pdf>> Acesso em: 2 nov. 2013.

ANEXOS



Mestrado em Ciências Humanas e Sociais
Linha de Pesquisa: Estado e Políticas Públicas
Pesquisadora: Maria Helena Negreiros
Orientadora: Dra. Ana Keila Mosca Pinezi

Tema da Pesquisa:

“O Dirigente Público e as Políticas Públicas de Educação Integral: Desafios e Perspectivas”

Identificação da Entrevistada:

1. Nome: _____
2. Idade: _____
3. Estado civil: _____
4. Filhos: _____
5. Escolaridade: _____
6. Profissão: _____
7. Tempo de trabalho: _____
8. Tempo no Cargo: _____

Sobre a Dirigente Pública:

- Há quanto tempo atua como dirigente público?
- Qual a sua formação inicial?
- Fale um pouco da sua formação.
- Fale um pouco da sua trajetória profissional.
- Como você se classificaria em termos políticos? Tem simpatia ou é filiada a algum partido? Por quê?

Sobre o Programa 'Mais Educação':

1. O que significa a Educação para você?
2. Como você vê a Educação no Brasil?
3. Ao assumir a pasta que tratava da Educação Integral, quais foram seus maiores desafios?
4. Qual sua opinião sobre a Educação integral?
5. A Educação Integral fazia parte do Plano de Governo?
6. Como foi a decisão pela construção do Programa? Quais as primeiras medidas adotadas para a implementação?
7. O que você pensa sobre o programa Mais Educação? Como o definiria?
8. Você poderia elencar as dificuldades para a implementação do programa? E as facilidades?
9. Qual é o papel do dirigente público na sua opinião?
10. Para você, quais as perspectivas para as PP de Educação Integral no Brasil?
11. Você quer falar algo mais? Fique à vontade.